



Università degli Studi di Sassari
Dipartimento di Giurisprudenza
Dottorato di ricerca in Scienze Giuridiche

**LA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME NELLA REPUBBLICA
DELLE AUTONOMIE**

Relatore:
Prof. Simone Pajno

Tesi di dottorato di:
Dott. Marco Corrias

Anno Accademico 2022/2023

*Questa Repubblica si può salvare.
Ma, per questo, deve diventare la Repubblica della Costituzione.*

(Leonilde Iotti)

INDICE

INTRODUZIONE	1
--------------------	---

CAPITOLO I.....	
IL REGIONALISMO ITALIANO E LA LEALE COLLABORAZIONE	1

1. IL PRINCIPIO DEL PLURALISMO COSTITUZIONALE	1
1.1. <i>Brevi cenni storici sul regionalismo italiano (dall'Unità alla Costituente)</i>	1
1.2. <i>L'art. 5 Cost. e i principi di unità, indivisibilità, autonomia e decentramento</i>	7
1.3. <i>La declinazione dei principi dell'art. 5 nel Titolo V originario</i>	14
1.4. <i>Il Titolo V "riformato" e il nuovo sistema delle autonomie</i>	26
2. IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE E LA SUA DECLINAZIONE COSTITUZIONALE ..	37
2.1. <i>Una definizione generale del principio di leale collaborazione</i>	37
2.2. <i>Il principio di leale collaborazione nel "primo regionalismo italiano"</i>	40
2.3. <i>Il "nuovo" principio di leale collaborazione</i>	50
2.4. <i>La parentesi della sentenza n. 251 del 2016 e il "ritorno al passato" degli ultimi anni</i>	61
3. I CANALI DI RACCORDO TRA LE REGIONI E LO STATO.....	72
3.1. <i>Un primo quadro generale sugli strumenti di raccordo nell'ordinamento italiano</i>	72
3.2. <i>Le Commissioni paritetiche previste dagli Statuti speciali</i>	75
3.3. <i>Il sistema delle conferenze</i>	83
3.3.1. <i>Organi e...</i>	83
3.3.2. <i>... e strumenti</i>	92
3.4. <i>L'art. 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001</i>	98
4. I CANALI DI RACCORDO TRA LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI	108
5. I RAPPORTI TRA LE REGIONI E L'IMPORTANZA DELL'ART. 117, OTTAVO COMMA, COST.	117
5.1. <i>I rapporti interregionali in linea generale</i>	117
5.2. <i>Le Conferenze "orizzontali". Rinvio.</i>	126
6. I RAPPORTI DELLE REGIONI CON L'UNIONE EUROPEA	134
6.1. <i>Le Regioni in Europa e la centralità del diritto "interno"</i>	134
6.2. <i>Le Regioni nella fase ascendente e discendente della formazione del diritto comunitario</i>	140

CAPITOLO II.....
LA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 149

1. LA NECESSITÀ DI UN ORGANO DI RACCORDO TRA REGIONI: POMEZIA 15-16 GENNAIO 1981	149
2. L'ARTICOLAZIONE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME.....	155
2.1. <i>Scopi e finalità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome</i>	<i>155</i>
2.2. <i>L'Assemblea della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.....</i>	<i>158</i>
2.3. <i>Il Presidente, il Vicepresidente e l'Ufficio di Presidenza.....</i>	<i>162</i>
2.4. <i>Le Commissioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome</i>	<i>165</i>
2.5. <i>Uno sguardo più approfondito sulle Commissioni ordinarie e speciali</i>	<i>170</i>
3. LE FUNZIONI E LE DETERMINAZIONI DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME	177
4. IL CENTRO INTERREGIONALE STUDI E DOCUMENTAZIONE (CINSEDO).....	185
4.1. <i>Inquadramento generale.....</i>	<i>185</i>
4.2. <i>Le funzioni del CINSEDO e le modalità con cui queste vengono espletate.....</i>	<i>186</i>
4.3. <i>L'Assemblea e il Presidente del CINSEDO.....</i>	<i>189</i>
4.4. <i>Gli altri organi: il Collegio dei Revisori, il Direttore del CINSEDO e il Segretario generale della Conferenza.....</i>	<i>191</i>
5. I RAPPORTI DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI CON GLI ALTRI ORGANI DELL'ORDINAMENTO.....	196
5.1. <i>I rapporti con il Parlamento</i>	<i>196</i>
5.2. <i>Rapporti con il Governo e con il sistema delle Conferenze.....</i>	<i>200</i>
5.3. <i>Rapporti con l'Unione europea.....</i>	<i>206</i>
5.4. <i>La partecipazione al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)</i>	<i>209</i>
6. LA CONFERENZA DELLE REGIONI NELLA GESTIONE DELLA PANDEMIA DA COVID-19.....	212
7. LA CONFERENZA DELLE REGIONI E IL SUO RUOLO NELLA GESTIONE DEL PNRR	222
7.1. <i>Inquadramento generale.....</i>	<i>222</i>
7.2. <i>Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il ruolo delle Regioni</i>	<i>226</i>
7.3. <i>L'effettivo coinvolgimento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.....</i>	<i>235</i>

CAPITOLO III.....	243
LA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME: UNA RISPOSTA ALLA CRISI DEL REGIONALISMO ITALIANO?	243
1. L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E IL SUO EVENTUALE RUOLO NELLA DEFINIZIONE DELL'INDIRIZZO POLITICO NAZIONALE	243
2. LA CONFERENZA DELLE REGIONI NELL'EVENTUALITÀ DI UNA RIFORMA COSTITUZIONALE	252
2.1. <i>Costituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e dell'intero sistema delle Conferenze.....</i>	<i>252</i>
2.2. <i>Il ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dinanzi alla modifica del bicameralismo paritario.....</i>	<i>258</i>
3. DUE SOLUZIONI A COSTITUZIONE VIGENTE	267
3.1. <i>Una preliminare constatazione.....</i>	<i>267</i>
3.2. <i>L'utilizzo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.....</i>	<i>268</i>
3.3. <i>Il potenziamento del ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome attraverso la legislazione ordinaria</i>	<i>278</i>
4. LA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME PUÒ ESSERE LA CHIAVE DI VOLTA PER SUPERARE LA CRISI DEL REGIONALISMO ITALIANO? RIFLESSIONI CONCLUSIVE.....	290
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	300
INDICE DELLE SENTENZE.....	347

INTRODUZIONE

Collaborare e Cooperare. Sono questi due verbi, annoverabili forse tra i più evocativi che la nostra lingua contempla, a racchiudere al loro interno un significato profondo di condivisione del lavoro e delle opere, una condizione che – per sua natura – non può prescindere dall’instaurazione di buoni rapporti che, nel caso di un ordinamento giuridico, devono esserci in riferimento ai vari enti che lo compongono.

È in questo contesto, e con questo spirito, che nasce il presente lavoro di tesi, quello cioè di ricercare nuove vie e nuovi organi che possano potenziare la leale collaborazione tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali facenti parte della Repubblica Italiana. È pur vero, però, che la leale collaborazione non si esaurisce con la sola definizione di rapporti “verticali” ma essa riguarda, o dovrebbe riguardare, anche l’instaurazione di rapporti di tipo orizzontale che, secondo una logica abbastanza condivisibile, hanno il pregio di raggiungere più facilmente l’obiettivo dell’accordo. Un esempio della particolare agevolezza nel raggiungere dei punti in comune, sotto questi punti di vista, è dato dall’organo oggetto del presente volume: la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Questa particolare Conferenza, nata nel 1981 come organo di stampo privatistico, ha da sempre assunto un ruolo importante nella sintesi degli interessi regionali ma, di recente, complice la sua istituzionalizzazione per il tramite del particolare procedimento previsto dall’art. 117, ottavo comma, Cost., ha raggiunto un livello di considerazione senza precedenti tanto che si è provato a capire se questa potesse fungere da apripista per un ripensamento dei rapporti intergovernativi e se fosse in grado di spingersi anche oltre andando a porsi come organo capofila per lo studio dei meccanismi atti alla ridefinizione del bicameralismo paritario.

Nel complesso, infatti, tale organo – formato da tutti i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome – è stato indagato alla luce di uno studio particolarmente accurato della dottrina più classica e più recente riguardante, per lo più, il rapporto

che si è instaurato tra lo Stato e la componente regionale di cui la Conferenza in esame è probabilmente il più importante esponente.

Il frutto di questo particolare studio ha trovato poi dimora nell'elaborato che segue il quale, composto da tre parti, principia con il primo capitolo intitolato: «Il Regionalismo italiano e la Leale collaborazione». In esso, con un approccio storico-giuridico, sono state indagate tutte quelle vicende che hanno portato alla declinazione attuale del regionalismo e del principio di leale cooperazione. In queste pagine, muovendo da una ricostruzione delle varie letture operate in riferimento al principio del pluralismo costituzionale si arriva all'enunciazione e alla spiegazione dei principi fondamentali discendenti dall'art. 5 Cost. (unità, indivisibilità, autonomia e decentramento) sia con riferimento al Titolo V originario sia guardando al Titolo V vigente. Andando avanti, poi, vengono ulteriormente descritte anche le vicende legate alla declinazione del principio di leale collaborazione che, partendo dalla sua definizione generale e dalle sue varie accezioni assunte nel tempo – senza tralasciare la “parentesi” della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 – arrivano a tracciarne gli attuali significati i quali sono stati saggiamente analizzati sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza costituzionale. Successivamente all'enunciazione delle circostanze legate al principio in esame, poi, la tesi si è focalizzata sull'analisi dei canali di raccordo tra le Regioni e lo Stato. Tra questi, gli organi che hanno ricevuto maggiore attenzione sono stati le Commissioni paritetiche previste dagli Statuti speciali, il sistema delle Conferenze e l'integrazione della Commissione per gli affari regionali prevista dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Infine, sempre nel primo capitolo, hanno trovato dimora gli studi riguardanti i canali di raccordo tra le Regioni e gli Enti locali, i rapporti orizzontali tra Regioni (con particolare riferimento alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome) e quelli che le autonomie regionali intrattengono con l'Unione europea, sia nella fase ascendente che discendente della formazione del diritto comunitario.

Nel secondo capitolo, invece, intitolato «La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome», il lavoro di tesi si è preliminarmente concentrato su un'analisi

storico-giuridica riguardante le modalità e gli scopi, con e per cui, questa particolare Conferenza è stata istituita. Solo in via successiva, e alla luce dello studio del Regolamento di cui la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si è dotata, si è proceduto ad analizzarne la struttura e le finalità. In tal senso, infatti, va evidenziato che l'elaborato si è concentrato, *in primis*, sulla disamina puntuale, e il più possibile accurata, di tutti gli organi interni alla Conferenza (tra cui rientrano l'Assemblea, il suo Presidente – coadiuvato dal Vicepresidente e dall'Ufficio di Presidenza – e le Commissioni) e delle funzioni che lo stesso Regolamento affida loro in via specifica. In secondo luogo, poi, lo scritto si è occupato di analizzare un ulteriore organo di stampo privatistico, strettamente interconnesso con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che prende il nome di Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO). Di quest'ultimo, ce ne si è occupati analizzandone l'inquadramento, le funzioni e gli organi in cui esso si articola. Studiata l'aspetto "interno", la tesi analizza i rapporti che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome intrattiene con l' "esterno" e, in particolare, si focalizza sulla disamina delle relazioni che quest'ultima ha con il Parlamento, con il Governo, con il sistema delle Conferenze e con l'Unione europea. Per finire, poi, allo scopo di comprenderne il funzionamento, lo scritto tratta anche diversi casi specifici in cui vengono evidenziate le attività che la Conferenza delle Regioni svolge (o ha svolto) nel Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo sviluppo sostenibile, nella gestione della pandemia da Covid-19 e nella gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nel terzo capitolo, in via ulteriore, lo studio è stato interamente dedicato al tentativo di rispondere alla vera domanda di ricerca che, tra l'altro, dà il nome allo stesso capitolo: "la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome può essere una risposta alla crisi del regionalismo?" Sul punto, per provare a replicare a tale quesito, si sono indagate diverse strade: il primo filone di ricerca è quello che riguarda la previsione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome all'interno della Costituzione. A questo proposito sono stati studiati sia gli interventi costituzionali di carattere puntuale sia quelli più strutturali analizzandone i punti di forza e di debolezza che una scelta di tal tipo può comportare. Secondo

quanto indagato, una riforma puntuale – per quanto dia una maggiore certezza del diritto – rischierebbe di far perdere tutti quei canali informali tipici delle Conferenze, magari compromettendo anche la stessa autonomia decisionale della Conferenza in esame; di contro, invece, una riforma organica – pur trovando le classiche problematiche legate alle riforme costituzionali “corpose” – andando a trattare la questione a 360 gradi, potrebbe giungere anche al tanto agognato superamento del bicameralismo perfetto.

Il secondo filone oggetto della ricerca, strettamente collegato al primo, è stato quello legato alla possibilità di intervenire a Costituzione vigente seguendo l'esempio portato avanti dalle stesse Regioni che, di recente, hanno deciso di istituzionalizzare la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome attraverso il particolare iter previsto dall'art. 117, ottavo comma, Cost. Questa scelta, dunque, ha dimostrato che per potenziare il sistema delle Conferenze – con all'interno anche la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – si possono utilizzare anche i canali già previsti dall'ordinamento giuridico. In questo senso, quindi, le strade ulteriormente battute sono state quelle della definitiva applicazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 e la possibilità di intervenire nella centralità del sistema delle conferenze attraverso l'utilizzo della normativa ordinaria, seguendo gli esempi che arrivano dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e prevedendo una qualche forma di partecipazione della stessa anche ai lavori delle Camere.

In conclusione, poi, nel paragrafo finale, lo scritto prova a dare una risposta al quesito iniziale indagando le modalità con cui la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome possa farsi, in qualche modo, promotrice del ripensamento del regionalismo. Sotto questo aspetto, però, va anticipato sin d'ora che l'approccio risolutivo ipotizzato è stato il più pragmatico possibile viste e considerate le numerose difficoltà (più politiche che giuridiche) presenti in tutte le possibili attività che il legislatore può porre in essere al fine di giungere al definitivo superamento della crisi del regionalismo italiano.

CAPITOLO I

IL REGIONALISMO ITALIANO E LA LEALE COLLABORAZIONE

Sommario: *1. Il principio del pluralismo costituzionale; 1.1. Brevi cenni storici sul regionalismo italiano (dall'Unità alla Costituente); 1.2. L'art. 5 Cost. e i principi di unità, indivisibilità, autonomia e decentramento; 1.3. La declinazione dei principi dell'art. 5 nel Titolo V originario; 1.4. Il Titolo V riformato e il nuovo sistema delle autonomie; 2. Il principio di leale collaborazione e la sua declinazione costituzionale; 2.1. Una definizione generale del principio di leale collaborazione; 2.2. Il principio di leale collaborazione nel primo regionalismo italiano; 2.3. Il "nuovo" principio di leale collaborazione; 2.4. La parentesi della sentenza n. 251 del 2016 e il "ritorno al passato" degli ultimi anni; 3. I canali di raccordo tra le Regioni e lo Stato; 3.1. Un primo quadro generale sugli strumenti di raccordo nell'ordinamento italiano; 3.2. Le Commissioni paritetiche previste dagli Statuti speciali; 3.3. Il sistema delle conferenze; 3.3.1. Organi e...; 3.3.2. ...e strumenti; 3.4. L'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001; 4. I canali di raccordo tra le Regioni e gli Enti locali; 5. I rapporti tra Regioni e l'importanza dell'art. 117, ottavo comma, Cost.; 5.1. I rapporti interregionali in generale; 5.2. Le Conferenze "orizzontali". Rinvio; 6. I rapporti delle Regioni con l'Unione europea; 6.1. Le Regioni in Europa e la centralità del diritto "interno"; 6.2. Le Regioni nella fase ascendente e discendente della formazione del diritto comunitario.*

1. Il principio del pluralismo costituzionale

1.1. Brevi cenni storici sul regionalismo italiano (dall'Unità alla Costituente)

Capire quando in Italia si sia iniziato a discorrere di regionalismo non è semplice ma, indubbiamente, già durante il periodo del Risorgimento esistevano dei ferventi sostenitori di questo particolare sistema. All'epoca, appunto, i

protagonisti risorgimentali non mancavano di dire la loro sull'assetto territoriale che il nascente Stato italiano avrebbe dovuto assumere di lì a poco. In questo senso, infatti, da una parte vi erano le posizioni di Carlo Cattaneo¹ e di Giuseppe Ferrari² i quali assumevano l'idea che lo Stato unitario sarebbe dovuto essere di tipo federale. Dall'altra parte, invece, con posizioni molto più sfumate vi era chi, come Giuseppe Mazzini – combattendo l'idea federalista –, affermava che all'interno dello Stato unitario dovessero sì trovare dimora le Regioni ma unicamente come «zon[e] intermedi[e] indispensabil[i] tra la Nazione e il Comune, additat[e] dai caratteri territoriali secondari dai dialetti, e dal predominio delle attitudini agricole, industriali e marittime»³. Una lettura simile a quella del patriota genovese fu data anche da Luigi Carlo Farini⁴ e da Marco Minghetti⁵ i quali ritenevano che il regionalismo fosse un mero strumento di decentramento utile a favorire il

¹ Carlo Cattaneo riteneva che lo Stato federale fosse l'unico mezzo utile all'esercizio del diritto alla libertà contro qualsiasi tendenza centralistica. Con tale visione, il filosofo milanese abbracciò l'idea dell'autonomia e della differenziazione regionale ritenendo che ogni Regione d'Italia «non è un corpo meramente amministrativo, ma comprende un intero edificio legislativo». Cfr. C. CATTANEO, *L'ordinamento del regno*, tratto dalla Prefazione a «Il Politecnico», Vol. IX, luglio 1860, ora in G. GALASSO (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Carlo Cattaneo*, Il Mulino, Bologna, 1962, p. 148.

² La soluzione federale pensata da Giuseppe Ferrari, invece, poneva le basi sull'idea che non sarebbe stata possibile un'unitarietà di tipo centralistico in quanto solo la federazione avrebbe consentito di valorizzare le diverse regioni in cui si divideva l'Italia pre-unitaria, le quali erano talmente diverse da non potersi fondere facilmente in unica entità statale. Per il politico milanese, infatti, la federazione italiana si sarebbe potuta realizzare soltanto partendo dal basso e a seguito di una rivoluzione sociale delle masse contadine. Cfr. G. FERRARI, *La Rivoluzione e i rivoluzionari in Italia*, in F. DELLA PERUTA (a cura di), Univ. economica, Milano, 1952, pp. 9 e 10.

³ G. MAZZINI, *Dell'unità italiana*, in *ID Scritti editi e inediti*, vol. III, Politica II, Robecchi Levino, Imola, 1862, pp. 267 e 268. Per uno sguardo d'insieme sul pensiero mazziniano durante l'unificazione nazionale, si veda G. FALCO, *Mazzini e la Costituente*, Comitato promotore per le celebrazioni mazziniane, Genova, 1972.

⁴ L'allora ministro degli interni nel Governo Cavour III disegnò un ordinamento statale molto particolare nel quale la Regione era un ente di mera suddivisione territoriale. Nel dettaglio egli prospettò una suddivisione del Regno in Regioni, Province, Circondari, Mandamenti e Comuni, articolazione ben ricostruita in G. SAREDO, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1901, pp. 28 ss.

⁵ Succeduto a Farini nel 1861, Marco Minghetti aveva presentato diversi progetti di legge sull'amministrazione regionale che, in ogni caso, non videro mai la luce. Il pensiero del politico bolognese era duplice: da un lato riteneva che il centralismo statale andasse smantellato affidando alle singole popolazioni regionali la gestione di tutte le questioni non aventi carattere nazionale, dall'altro, invece, sosteneva che si dovessero potenziare le amministrazioni locali al fine di ridimensionare la burocrazia statale. Per Minghetti, quindi, la «regione» era una sorta di insieme di province gestito da un governatore che aveva il solo compito di vigilare sull'andamento dei vari servizi dipendenti dal centro. Cfr. M. MINGHETTI, *nota del 28 novembre 1860 inviata alla Commissione legislativa istituita presso il Consiglio di Stato*, in G. SAREDO, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, cit., pp. 30 ss.

passaggio dai precedenti ordinamenti pre-unitari all'ordinamento sabaud⁶. Nonostante questo, però, una volta ottenuta la tanto agognata unità d'Italia, il dibattito sul regionalismo si attenuò notevolmente e non solo non si radicò all'interno dell'agenda politica del XIX secolo, ma cedette il passo ad una forte connotazione centralista che fece dell'Italia il classico esempio dello Stato liberale ottocentesco. Invero, però, c'è da segnalare che il concetto di "regione" non sparì del tutto dal panorama nazionale in quanto tale nozione fu utilizzata, a soli fini statistici, già nel 1864 per facilitare l'avviamento delle rilevazioni statistiche nazionali. In quel caso, infatti, grazie all'idea di Pietro Maestri nacquero le c.d. "circoscrizioni di decentramento statistico" che, però, soltanto nel 1913 e grazie al lavoro di Alfeo Pozzi, assunsero, all'interno de "L'Annuario statistico italiano del 1912", il nome di "Regioni"⁷.

Per arrivare ad un dibattito più prettamente politico e giuridico sul concetto di "Regione", invece, occorre fare un salto in avanti di quasi un decennio per arrivare a domenica 23 ottobre 1921, giorno in cui, per molti, è nato il regionalismo italiano. Quel giorno, nella sua relazione al III congresso del Partito Popolare Italiano – di cui era fondatore – Luigi Sturzo parlò apertamente della necessità di riformare l'Amministrazione dello Stato basandola sulle due capisaldi: da una parte restituendo centralità alle autonomie locali e, dall'altra, dotando di riconoscimento giuridico proprio le Regioni. Per il sacerdote siciliano, infatti, queste ultime non erano più da intendersi come enti di decentramento amministrativo ma, bensì, andava loro riconosciuto il grado di ente elettivo, rappresentativo, autonomo e autarchico. Secondo Don Sturzo, quindi, la Regione avrebbe dovuto essere un'istituzione elettiva nonché rappresentativa degli interessi collettivi locali e in grado di avvalersi di leggi e regolamenti nell'ambito del proprio territorio⁸.

Tuttavia, con l'avvento del regime fascista, ogni discorso sul regionalismo andò lentamente ad affievolirsi in favore di una rinvigorita centralità statale e la

⁶ Cfr. E. SANTARELLI, *L'ente regione*, Editori Riuniti, Roma, 1960, p. 45.

⁷ ANNALI DI STATISTICA, *Struttura e dinamica delle unità amministrative territoriali italiane - Dall'unificazione del Regno al 2017*, Istituto nazionale di statistica, Roma, 2018, p. 52.

⁸ L. STURZO, *Il Partito Popolare Italiano*, Vol. I., Zanichelli, Bologna, 1956, pp. 194-231.

“questione regionale”, sotto l’onda della visione poc’anzi riportata, riprese vigore soltanto durante il dibattito in Assemblea Costituente. In quella sede, infatti, anche con l’idea di superare il centralismo proprio dello stato fascista, “la questione regionale” diventò un elemento cardine nei dibattiti parlamentari tanto che il tema, complice anche la grande attività di Gaspare Ambrosini (DC), fu analizzato anche da un punto di vista giuridico e non più solo politico⁹. Cionondimeno, però, e per quanto il problema fosse avvertito anche da altre forze politiche¹⁰, la trasformazione dello Stato – da centralista ad autonomista – non fu per nulla scontata. In questo senso, infatti, già durante la prima fase dei dibattimenti avvenuti all’interno della Commissione dei 75, gli scontri tra le forze politiche furono abbastanza aspri e videro contrapporsi – in via prevalente – la posizione regionalista portata avanti soprattutto da autorevoli esponenti della Democrazia Cristiana, che vedeva questo nuovo ente come fondamentale per la libertà dei cittadini¹¹, e una posizione ampiamente anti-regionalista portata avanti da esponenti del Partito Comunista Italiano e dal Partito Socialista Italiano che, rifiutando ogni tipo di autonomia (ma non il decentramento¹²), difesero strenuamente la scelta centralista operata nel 1861¹³.

⁹ Per approfondire il pensiero dell’On. Gaspare Ambrosini si vedano fra i tanti: G. AMBROSINI, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell’attuale repubblica spagnola*, in *Circ. giur.*, anno IV, fasc. II, Palermo, 1933; G. AMBROSINI, *L’ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1957; A. PIRAINO, *Il principio autonomistico in Gaspare Ambrosini*, in F. TERESI (a cura di), *La figura e l’opera di Gaspare Ambrosini, Atti del Convegno Agrigento-Favara 9-10 giugno 2000*, Quattrosoli, Palermo, 2001.

¹⁰ Per una ricostruzione dettagliata delle posizioni politiche nell’Assemblea Costituente in merito alla questione regionale si rimanda a: E. ROTELLI, *L’avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967.

¹¹ Tra i più ferventi sostenitori dell’autonomia regionale vi erano sicuramente gli onorevoli democristiani Tiziano Tessitori e Luigi Carbonari il quale sostenne che «solo con [il sistema regionale] le masse del popolo italiano vivranno la vita della Nazione, si interesseranno dei problemi che agitano la vita dello Stato, avranno la sensazione di essere parte determinante e responsabile dei destini propri e dei propri fratelli, sentiranno rispettata e riconosciuta la dignità propria come persone e come cittadini». Tali posizioni sono rinvenibili nella seduta dell’Assemblea Costituente del 27 maggio 1947 consultabile in: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/1947#nav>.

¹² Su queste posizioni vi erano gli onorevoli Fausto Gullo (PCI) ed Eugenio Dugoni (PSI). Per i loro discorsi integrali si veda: CAMERA DEI DEPUTATI, *L’Assemblea Costituente – 2 giugno 1946 – 31 gennaio 1948 – La legislazione italiana dal 25 luglio 1943 al 18 aprile 1948*, Ufficio Atti e Pubblicazioni, Roma, 1949, passim.

¹³ Tra i più accesi sostenitori dell’anti-regionalismo in Costituzione vi era l’onorevole Ireneo Vinciguerra (PSI) il quale parlò apertamente di “riforma di disintegrazione”. Per approfondire tutto

Malgrado l'estenuante dibattito tenuto in seno alla Commissione dei 75, però, i costituenti riuscirono a raggiungere un compromesso che trovò dimora nel c.d. "ordine del giorno Piccioni"¹⁴ nel quale era previsto che le Regioni non solo si sarebbero dovute costituire ma che esse, una volta sancite in Costituzione, avrebbero dovuto essere autarchiche¹⁵, autonome¹⁶, esclusive nella rappresentatività¹⁷ e dotate di sufficiente autonomia finanziaria¹⁸. Approvato dalla Commissione, tale ordine del giorno fu trasmesso alla Seconda Sottocommissione (che già dal 1946 avrebbe dovuto occuparsi dell'organizzazione costituzionale dello Stato¹⁹) la quale, pur con notevoli difficoltà e rimostranze interne, riuscì ad approvare il testo da sottoporre al *plenum* dell'Assemblea. Nonostante la "doppia approvazione" in Commissione dei 75 e all'interno della Seconda Sottocommissione e malgrado gli sforzi del gruppo "regionalista" con in prima fila Ambrosini ed Emilio Lussu²⁰ (PSdAZ), l'Assemblea Costituente non solo rigettava

il discorso dell'onorevole campano si veda la seduta dell'Assemblea Costituente del 27 maggio 1947 rinvenibile in: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/1947#nav>.

¹⁴ Dal nome di uno dei suoi primi firmatari l'onorevole Attilio Piccioni (DC). Per un approfondimento su questo ordine del giorno si vedano tra gli altri: CAMERA DEI DEPUTATI, *L'Assemblea Costituente – 2 giugno 1946 – 31 gennaio 1948 – La legislazione italiana dal 25 luglio 1943 al 18 aprile 1948*, cit.; A. PICCIONI, *Discorsi parlamentari*, Tipografia del Senato, Roma, 1991.

¹⁵ In altri termini, le Regioni avrebbero dovuto dotarsi di scopi propri impegnandosi a svolgere, in maniera autonoma, anche tutta quell'attività amministrativa necessaria per il conseguimento dei propri interessi. Tale posizione viene portata avanti dall'onorevole Piccioni nella seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 1° agosto 1946 ed è rinvenibile in: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/1946#nav>.

¹⁶ Con questo termine, l'ordine del giorno intendeva sottolineare che le Regioni fossero dotate di poteri legislativi e regolamentari nell'ambito delle specifiche competenze attribuitegli, anche nel rispetto dell'ordinamento giuridico dello Stato. Tale posizione si rinviene nella seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 1° agosto 1946 ed è consultabile in: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/1946#nav>.

¹⁷ Con questa espressione, la seconda sottocommissione intendeva evidenziare che le Regioni avrebbero dovuto essere rappresentative degli interessi locali, su base elettiva e a suffragio universale diretto. Tale posizione, espressa dall'onorevole Piccioni nella seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 1° agosto 1946, è rinvenibile in: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/1946#nav>.

¹⁸ Com'è facile intuire, le Regioni avrebbero dovuto disporre di sufficienti risorse per poter far fronte alle loro scelte. Tale espressione è utilizzata dall'onorevole Piccioni nella seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 1° agosto 1946 ed è rinvenibile in: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/1946#nav>.

¹⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Vol. VII, Segretariato generale della Camera dei Deputati, Roma, 1971, pp. 819-894.

²⁰ Per approfondire le posizioni di Emilio Lussu si veda, tra gli altri: E. LUSSU, *Tutte le opere*, vol. III - *La costruzione della democrazia in Italia, 1943 – 1948*, CUEC, Cagliari, 2015.

“l’ordine del giorno Piccioni” perché lo riteneva eccessivamente autonomista ma addirittura lo stravolgeva mostrandosi quasi sfavorevole all’intero assetto regionalista fino a quel momento discusso²¹.

In questo modo risultò palese che se l’intenzione era quella di seguire la strada del regionalismo questo non avrebbe dovuto attuarsi in senso autonomistico ma bensì avrebbe dovuto declinarsi in un mero decentramento territoriale del potere statale in favore delle Regioni e degli Enti locali. Netto segnale di questa lettura fu il testo dell’art. 114 Cost. che, molto laconicamente, sanciva semplicemente che la Repubblica si ripartiva in Regioni, Province e Comuni²². Da questa scarna frase era chiaro, infatti, che i Costituenti non erano favorevoli alle tendenze autonomistiche che volevano la Regione come un ente dotato di potestà legislativa piena e, men che meno, di un’autonomia finanziaria e amministrativa. Sul punto, infatti, pur avendo riconosciuto due tipologie di Regione (ordinaria e speciale) e ad una di esse (la Regione speciale) concesso addirittura una potestà legislativa primaria, l’Assemblea Costituente volle che lo Stato potesse mantenere un forte controllo su tutte le attività regionali e, in particolare, sulla potestà legislativa la quale avrebbe dovuto sottostare a dei principi di derivazione centralista²³. Come molti hanno evidenziato, è ovvio che tale sistema licenziato dall’Assemblea Costituente fosse una sorta di compromesso al ribasso, ma non bisogna scordare che fu proprio il lavoro certosino dei Padri Costituenti a strappare qualche concessione autonomistica, poiché il lavoro della Commissione governativa avrebbe voluto

²¹ La votazione si svolse il 23 settembre 1947 e i voti favorevoli furono soltanto centosessantasei. Per approfondire si veda: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/1947#nav>.

²² Per un approfondimento sull’art. 114 Cost. precedente alla riforma del 2001 si veda: S. BARTOLE, *Art. 114*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione. Art. 114-120: Le regioni, le province, i comuni*, Vol. I, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, pp. 3 ss.

²³ Per approfondire le differenze tra le Regioni ordinarie e quelle speciali, nonché la questione sulla potestà primaria e secondaria affidata alle Regioni si vedano tra i tanti: A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 59 ss.; T. MARTINES – A. MORELLI – A. RUGGERI – M. SALAZAR., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 3 ss.; M. CARLI, *Diritto Regionale – Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 11 ss.; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp.11 ss.;

inserire la Regione unicamente come ente amministrativo e privo di qualsivoglia autonomia legislativa o finanziaria²⁴.

Proprio questo compromesso, favorito dal passaggio all'opposizione del PCI e al conseguente cambio di visione sul sistema regionale di quel partito²⁵, regalò all'Italia un regionalismo "poco coraggioso" ma che, in ogni caso, aveva il pregio di fondarsi su un perfetto connubio tra unità e autonomia e tra indivisibilità e decentramento volto, da una parte, a sostenere le posizioni più centralistiche e, dall'altra, a garantire anche quelle più autonomistiche che via via si facevano strada nel palcoscenico repubblicano.

1.2. L'art. 5 Cost. e i principi di unità, indivisibilità, autonomia e decentramento

Il perfetto sunto di quanto detto poco sopra è contenuto all'interno dell'art. 5 della Costituzione il quale sancisce che «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».

Dalla lettura di questi tre periodi si evince subito che l'art. 5 Cost. pur non essendo destinato inizialmente tra i principi fondamentali dell'ordinamento²⁶, ha una forte connotazione di norma di principio poiché, al suo interno, trovano dimora ben quattro principi cardine quali l'unità, l'indivisibilità, l'autonomia e il

²⁴ M. CARLI, *Diritto Regionale – Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit. p. 41.

²⁵ Per approfondire questo aspetto si veda: A. AGOSTI, *Il Partito comunista italiano e la svolta del 1947*, in *Studi Storici – Rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci*, Anno 31, Vol. I, 1990, pp. 53-88.

²⁶ Inizialmente, infatti, l'art. 5 era stato approvato come l'art. 106 del Progetto di Costituzione. La Commissione lo sottopose al voto il 27 giugno 1947. Per il resoconto della seduta si veda: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/1947#nav>. Lo spostamento avvenne in sede di Comitato di Redazione ed il testo sottoposto a votazione finale, distribuito ai componenti l'Assemblea in data 20 dicembre 1947, è reperibile presso l'Archivio storico della Camera, all'unità archivistica ITCD.00200.00040.00006.00006.00005.

decentramento. Sebbene da una prima analisi tali principi siano molto diversi tra loro, con un'osservazione un po' più approfondita e senza dimenticare che essi sono chiara «espressione di un disegno organizzativo unitario²⁷», si nota subito che tali differenze sono molto meno sfumate. Difatti, se è vero da un lato che questi principi possono essere trattati in maniera autonoma, dall'altro è vero anche che essi non possono prescindere l'uno dall'altro. Tale aspetto risulta chiaro già nella lettura del primo periodo dell'articolo in parola giacché i principi di cui si tratta coesistono nel fatto che la Repubblica, pur essendo una e indivisibile, da una parte “riconosce” e dall'altra “promuove” l'autonomia e il decentramento. In tal modo, quindi, il disegno dell'art. 5 Cost. lega indissolubilmente la sorte dei principi sopracitati giacché non vi sono né autonomia né decentramento se non vi è unità e, al contempo, non vi può essere unità se mancano autonomia e decentramento.

Per di più, come se ciò non rilevasse già la portata della disposizione in questione, l'art. 5 Cost. è da considerarsi anche una norma di organizzazione e di programma nel senso che il suo disposto incide, e non in maniera trascurabile, anche nell'organizzazione dell'intero Stato²⁸. In questo senso, infatti, se l'art. 5 Cost. viene letto in combinato disposto con la IX disposizione transitoria e finale della Costituzione, si nota subito che è la stessa Repubblica, seguendo i principi di unità, autonomia e decentramento, ad impegnarsi all'uniformazione della propria attività amministrativa e legislativa adeguando entrambe alle esigenze derivanti dai principi più sopra richiamati²⁹. In questo modo, quindi, come sapientemente evidenziato da Giorgio Berti «l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica³⁰» diventandone quasi «la faccia interna della sovranità dello Stato»³¹.

²⁷ In questi termini: F. GULLO, *Indagini critiche e spunti ricostruttivi in ordine al principio costituzionale del decentramento amministrativo*, in A.A.V.V., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, CEDAM, Padova, 1975, p. 660.

²⁸ R. BIFULCO, *Commento all'art. 5 della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET Giuridica, Milanofiori Assago (MI), 2008, p. 136.

²⁹ R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, p. 136.

³⁰ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione, Art. 1-12: Principi fondamentali*, vol. I, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 286.

³¹ G. BERTI, *op. ult. cit.*, *ibidem*.

A questo punto, però, la domanda sorge spontanea, cosa si intende con il termine “Repubblica”? E perché essa, pur essendo una e indivisibile, riconosce e promuove l'autonomia e il decentramento? Secondo l'interpretazione di Raffaele Bifulco, il termine “Repubblica” è stato utilizzato dal legislatore costituente con il significato di «Stato-ordinamento o Stato-comunità»³². In altri termini, quindi, e contrariamente all'utilizzo fatto poi nell'art. 114 Cost. dove il concetto di Repubblica e di Stato paiono assumere lo stesso significato, la Repubblica è vista come «un'entità di natura politico-sociologica» che è qualcosa in più del concetto di Stato il quale è inteso nel senso di un «complesso di poteri e degli organi sovrani unitariamente considerati»³³. Secondo altri, invece, oltre questo *surplus* nel concetto di Repubblica vi è anche un sottinteso riferimento all'unità nazionale e anche al concetto stesso di Nazione³⁴. Da questa lettura, ciò che emerge è che con l'art. 5 Cost., in maniera forse non del tutto consapevole, l'Assemblea Costituente ha avviato l'iter per la «trasformazione dello Stato di diritto accentrato in Stato sociale delle autonomie»³⁵ separando il concetto di Repubblica da quello di Stato.

Per rispondere alla seconda domanda, invece, occorre analizzare nello specifico tutti i principi contenuti nell'art. 5 Cost. interrogandosi su cosa si intenda per unità, indivisibilità, autonomia e decentramento. Partendo dai concetti di unità e indivisibilità, che secondo una comune visione si confonderebbero l'uno con l'altro³⁶, si può asserire che essi fanno entrambi riferimento alla struttura organizzativa attuale dello Stato la quale, comunque, sarebbe l'unica possibile a

³² R. BIFULCO, *Commento all'art. 5 della Costituzione* in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 138.

³³ Per comprendere meglio questo punto si veda: V. SICA, *Contributo alla teoria della autonomia costituzionale*, Jovene, Napoli, 1951; invece, i virgolettati sono di T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. publ.*, Giuffrè, Milano, 1956, pp. 348-349.

³⁴ Sull'idea che nel principio di unità e indivisibilità risieda anche il sottinteso concetto di Nazione si veda in particolare: L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 121 ss.

³⁵ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione, Art. 1-12: Principi fondamentali*, cit. p. 286.

³⁶ In termini simili, in riferimento all'inscindibilità tra il concetto di unità e quello di indivisibilità si veda: L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in A.A. V.V., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Vol. II., CEDAM, Padova, 1995, pp. 382 ss.

meno di sconvolgimenti esterni alla Carta Costituzionale³⁷. Tuttavia, secondo la sapiente lettura di Carlo Esposito, è invece ben possibile separare i due concetti di unità e indivisibilità giacché essi non sarebbero sinonimi ma rappresenterebbero, altresì, due principi integrativi l'uno rispetto all'altro³⁸.

Più nel dettaglio, infatti, se si pensa al principio di unità non si può non notare che esso è fondamentalmente un concetto politico anche se, proprio per la sua accezione costituzionale, deve essere parimenti letto anche un concetto di carattere giuridico³⁹. In questo senso, quindi, è facile intuire che ogni scelta riguardante il principio pluralistico della Repubblica viene compiuta rispettando i limiti imposti dal principio di unità in quanto soltanto in tale modo l'autonomia non rischia di intaccare l'integrità statale⁴⁰. Invero, però, pur essendo un limite, il principio di unità non può essere visto come limite assoluto ma esso deve essere declinato, più che altro, come un limite "elastico"⁴¹. Questo perché tale principio, rispondendo ad un giudizio di merito, deve permettere la contrazione o l'espansione dell'autonomia a seconda della tutela che ad essa deve essere garantita, di modo che all'ordinamento sia permesso di adattarsi alle diverse esigenze che potrebbero emergere all'interno della società in diversi periodi di tempo. Come è stato autorevolmente sottolineato, infatti, «la Costituzione non fotografa un ordine fisso e immobile, descrivibile come una cosa ordinata staticamente, ma disegna un ordine dinamico dove la parola "Stato" può cambiare di significato nel momento in cui

³⁷ In questo senso, si veda l'idea che l'indivisibilità possa essere letta anche come divieto di secessione; così in U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1 del 1995.

³⁸ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, in ID, *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, pp. 67 ss.

³⁹ In questo senso, sul principio di unità, inteso come ordinamento giuridico unitario nel sistema di valori costituzionali, si veda: G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2003, pp. 717 ss.

⁴⁰ Sul punto si veda tra i tanti: F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli*, (*Riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli artt. 5 e 132 Cost.*), in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 1013 ss. In questo senso, infatti, l'autore ritiene che «il principio di unità sembra [...] trascendere la "consistenza" attuale o futura delle parti integranti la Repubblica; per cui uno Stato è "uno" ed eventualmente – ma è ovviamente cosa diversa – anche "unitario", quale che sia la sua dimensione territoriale».

⁴¹ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, cit., p. 71.

l'ordinamento si apre a nuovi valori, onde la contrapposizione tra Stato e autonomie si scioglie in una successione tra un tipo di Stato e un altro, e non si irrigidisce, invece, in una contrapposizione, inutile e sterile, tra l'apparato statale e alcune fasce di enti autonomi»⁴². Diversamente, invece, il concetto di indivisibilità riguarda l'unica cosa che non potrebbe mai essere decisa, e cioè la divisione dell'Italia. Contrariamente al limite elastico intrinseco all'unità, infatti, il limite che risiede nell'indivisibilità deve essere considerato come "limite assoluto" poiché, come autorevolmente sostenuto da Esposito, se «il mutamento della forma istituzionale repubblicana non potrebbe avvenire col normale procedimento di revisione della Costituzione previsto dall'art. 138, la divisione della Repubblica non potrebbe essere legalmente deliberata in nessun modo e con nessun procedimento eccezionale»⁴³. Questo, infatti, non si tramuterebbe in un cambiamento istituzionale ma sarebbe la «morte dell'Italia»⁴⁴.

In questo particolare scenario, quindi, l'unità e l'indivisibilità rappresentano dei limiti nell'affermazione dell'autonomia la quale, a sua volta, costituisce il livello minimo di decentramento attuabile dall'ordinamento. Di conseguenza, dunque, il principio autonomistico è da intendersi sia come fine sia come mezzo poiché esso ha anche il particolare scopo di individuare il valore dei singoli cittadini assicurando loro la personale realizzazione attraverso il contributo alla vita sociale (art. 2 e 3 della Costituzione)⁴⁵. Secondo tale lettura, sottolineata magistralmente anche dal maestro Giorgio Berti, infatti, nell'«idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale» e, di conseguenza, è utile prevedere una autonomia istituzionale giacché «essa serve a vivificare la partecipazione sociale e a rendere effettiva la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni [...]»⁴⁶. Sempre dal punto di vista

⁴² G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione, Art. 1-12: Principi fondamentali*, cit., p. 278.

⁴³ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, cit., p. 72.

⁴⁴ C. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, p. 72.

⁴⁵ U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, cit., pp. 20 ss.

⁴⁶ G. BERTI, *Art. 5*, G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione, Art. 1-12: Principi fondamentali*, cit., pp. 286-288.

giuridico–formale, inoltre, la dottrina ritiene che si può parlare di autonomia ogni qualvolta vi siano delle posizioni giuridiche riconosciute, indipendentemente dal fatto che esse siano riferite ad individui o a enti; in questo senso, infatti, il maestro Massimo Severo Giannini asseriva che l'autonomia è quel particolare «potere attribuito ad enti non sovrani di emanare norme giuridiche equiparate alle norme dell'ente sovrano⁴⁷». Il giurista romano ritiene, però, che le norme emanate da questi enti non sovrani, facendo parte del diritto positivo vigente proprio dello Stato, non possono essere “autonome” ma devono subordinarsi al sistema del diritto che vanno a comporre. Tale subordinazione, secondo questa autorevole lettura, «deve avvenire secondo gradi di maggiore o minore intensità, [che possono andare ad incidere sul]la posizione che gli atti normativi di autonomia assumono nella gerarchia delle fonti»⁴⁸. È chiaro, però, che per essere incisiva nella vita degli individui e degli enti, l'autonomia normativa deve essere accompagnata anche dalla rappresentatività. Difatti, solo in questo si riesce ad assicurare una corrispondenza netta tra la volontà normativa dell'ente e gli interessi sostanziali della comunità stessa. Sempre secondo la definizione di Giannini, infatti, la rappresentatività si realizza nell'elezione degli organi dell'ente da parte della comunità territoriale di riferimento, assumendo la denominazione di “autonomia organizzatoria”. Per questo, quindi, l'«indirizzo politico–amministrativo deriva non dallo Stato, ma dalla propria comunità, ossia dalla maggioranza della propria comunità; con la conseguenza che tale indirizzo può divergere da quello dello Stato, e perfino con esso contrastare, ove non vi sia corrispondenza di maggioranze tra la comunità statale e quella degli enti territoriali»⁴⁹. L'ex ministro in parola, invece, esclude che, per tali enti, si possa parlare di “autonomia istituzionale” in quanto, come sosteneva, Carlo Esposito essi sono enti autonomi «non per il fatto che siano elevati a persone giuridiche, ma [sono da considerarsi tali] solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governanti e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle

⁴⁷ M.S. GIANNINI, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 356 ss.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 357.

direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio»⁵⁰. Secondo tali autorevoli posizioni, dunque, l'autonomia non può essere considerata come una libertà assoluta ma, più che altro, come una libertà relativa condizionata dalla presenza dei principi di unità e di indivisibilità. In questa accezione, quindi, l'autonomia è qualcosa che riguarda in maniera trasversale tutti gli enti che compongono la Repubblica in quanto ognuno di essi è indipendente dall'altro ma, allo stesso tempo, l'uno non può prescindere dall'altro poiché tutti insieme sono chiamati a perseguire gli ideali costituzionali⁵¹.

Come è noto, però, all'interno dell'art. 5 Cost. il principio di autonomia è sempre accompagnato dal principio di decentramento il quale, pur essendo spesso confuso con l'autonomia, si riferisce in maniera prevalente all'aspetto amministrativo delle questioni statali⁵². Tale lettura è ben evidente già dalla ratio sottesa all'elevazione del decentramento a principio fondamentale poiché, già durante il periodo della Costituente, si avvertiva un malcontento generale derivato dalla struttura troppo centralista dello Stato precedente che marginalizzava le periferie. Di qui, quindi, il legislatore ha avvertito la necessità di avvicinare maggiormente i cittadini alla Repubblica facendo in modo che, insieme alla concessione dell'autonomia, vi fosse non solo una dislocazione locale del potere e delle funzioni proprie dello Stato centrale (atte non già a suddividere semplicemente il potere statale ma a migliorare l'intera organizzazione amministrativa dello Stato⁵³) ma anche un loro maggiore coinvolgimento nella vita repubblicana. In

⁵⁰ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, cit., pp. 80 ss.

⁵¹ G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, cit., pp. 717 ss.

⁵² Per approfondire il tema del decentramento amministrativo si vedano fra gli altri: G. LUCIFREDI – G. COLETTI, *Decentramento amministrativo*, UTET, Torino, 1956; M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in A.A.V.V., *Problemi della pubblica amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1958, pp. 155 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, CEDAM, Padova, 1970; G.C. DE MARTIN, voce *Decentramento amministrativo*, in *Noviss. Dig. it. App.*, Vol. II, Utet, Torino, 1980, pp. 996 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Autonomia e decentramento*, in *Quad. reg.*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 1197 e ss.; E. BALBONI, voce *Decentramento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. IV, Utet, Torino, 1989, pp. 515 ss.; F. ROVERSI MONACO, voce *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. X, Treccani, Roma, 2001, pp. 3 ss.

⁵³ Su questo aspetto si veda in particolare: S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in ID., *Scritti minori*, Giuffrè, Milano, 1950, pp. 11 ss.

questo modo, quindi, i cittadini – raggiunta una maggiore consapevolezza del loro ruolo – hanno tutti i mezzi utili per poter diventare i principali attori del pluralismo costituzionale trasformandosi in quella che, recentemente, è stata definita “cittadinanza attiva”⁵⁴.

In questi termini, quindi, per rispondere alla domanda iniziale sul perché la Repubblica, pur essendo una e indivisibile, riconosce e promuove l’autonomia e il decentramento, occorre evidenziare che per quanto i quattro principi poco sopra analizzati siano assolutamente diversi l’uno dall’altro insieme concorrono alla stessa democratizzazione della Repubblica⁵⁵. Tali principi, infatti, non solo garantiscono l’integrità della Repubblica (carattere essenziale per la stessa definizione di Stato) ma, riconoscendo una maggiore autonomia e un maggiore decentramento, fanno sì che tutte le istituzioni repubblicane raggiungano un grado di democratizzazione talmente elevato da far sentire i cittadini sempre più integrati nella vita stessa delle istituzioni repubblicane.

1.3. La declinazione dei principi dell’art. 5 nel Titolo V originario

Nonostante la centralità dell’art. 5 Cost., la sua sola previsione, al pari dei principi che da esso discendono, non sarebbe stata sufficiente a tradurre in risultati concreti gli scopi autonomistici prefissati dall’Assemblea Costituente. Per questo motivo, quindi, al fine di dare attuazione ai principi di unità, autonomia, indivisibilità e decentramento, il legislatore costituente ha affiancato ad essi tutta una serie di disposizioni che hanno trovato dimora nella Seconda Parte della Costituzione, al Titolo V. Tale frazione della Costituzione era stata immaginata per ottimizzare il passaggio del potere dal centro verso le comunità locali creando,

⁵⁴ Su tutti: F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia, 1994, ora anche in ID, *Scritti giuridici*, Vol. I, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 940.

⁵⁵ Sulla “interdipendenza” tra i principi derivanti dall’art. 5 si veda in particolare: L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l’interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2018.

almeno nelle intenzioni, la condizione migliore per l'esercizio delle libertà dei singoli fin dal livello più basso del potere⁵⁶. Le cose, però, non sono andate come auspicato poiché se è vero che l'autonomia è "la faccia interna" della sovranità statale nei periodi in cui la partecipazione politica è più importante, è altrettanto vero che essa si contrae in maniera rilevante quando tale partecipazione si affievolisce⁵⁷. Come sosteneva Norberto Bobbio, infatti, non conta più "chi vota" (considerato che si è arrivati al suffragio universale), ma conta molto di più "dove si vota" ed è per questo che tanto maggiori sono i luoghi in cui si esprime la volontà democratica, maggiormente coinvolti sono anche i soggetti dell'autonomia che, quindi, diventano nevralgici per lo sviluppo democratico del Paese⁵⁸. Tuttavia, questo particolare sentimento che era apparso centrale durante i lavori della Costituente, con l'avvio della Repubblica andò via via diminuendo tanto che il disegno autonomistico stentava ad avviarsi. Le motivazioni di siffatto "rallentamento" sono molteplici sia se si pensa all'aspetto giuridico sia se lo sguardo viene volto a quello politico. Con riferimento alle motivazioni giuridiche si può affermare che il calo di interesse sulle questioni autonomistiche è da ricercare nelle difficoltà materiali riscontrabili dall'adeguamento della legislazione comunale e provinciale, dalla creazione *ex novo* delle Regioni ma anche dai termini

⁵⁶ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci Editore, Roma, 2017, p. 40.

⁵⁷ S. STAIANO, *op. ult. cit.*, p. 41.

⁵⁸ Per comprendere meglio questo punto di vista si veda: N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984-1991, pp. 33-62 e, più, nello specifico pp. 51 e 52.

previsti dalla VIII⁵⁹ e dalla IX⁶⁰ disposizione transitoria e finale della Costituzione che, forse, erano un po' troppo ottimistici rispetto alla reale predisposizione del sistema al cambiamento auspicato dai Costituenti. In particolare, a rallentare l'avvio delle Regioni contribuì anche l'approvazione della legge 10 febbraio 1953, n. 62 riguardante la costituzione e il funzionamento degli organi regionali. Questo intervento legislativo, pur essendo il primo provvedimento normativo utile all'avvio delle Regioni ordinarie, al suo art. 9 prevedeva che il Consiglio regionale non potesse legiferare «sulle materie attribuite alla sua competenza dall'art. 117 della Costituzione» fino all'emanazione, ai sensi della IX disposizione transitoria Cost., delle leggi contenenti i principi fondamentali cui esse avrebbero dovuto attenersi. A questo, inoltre, era da affiancare l'ulteriore freno portato avanti dall'art. 10 della stessa legge che prevedeva, in caso di modifiche delle leggi previste dall'art. 9, che le leggi regionali approvate ai sensi della vecchia normativa di principio sarebbero state abrogate automaticamente con l'avvio della nuova normativa statale di principio⁶¹.

⁵⁹ L'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, nata da una proposta dell'onorevole Renzo Laconi (PCI) prevede che «le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione. Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali restano alle Province ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni delegano loro l'esercizio. Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle 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». Per un approfondimento sulla disposizione in parola si vedano, in particolare: M. CAVINO, *Disposizione VIII* in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, cit., pp. 2774 ss.; R. TARCHI, *Disposizioni VIII e IX*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, cit., pp. 173 ss.

⁶⁰ La IX disposizione transitoria e finale della Costituzione prevede che «La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni». Per un approfondimento sulla disposizione in parola si vedano, in particolare: V. DE SANTIS, *Disposizione IX* in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, cit., pp. 2778 ss.; R. TARCHI, *Disposizioni VIII e IX*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, cit., pp. 173 ss.

⁶¹ Per approfondire il tema sulla legge n. 62 del 1953 si vedano tra i tanti: G. AMATO – S. BARTOLE – F. BASSANINI – S. CASSESE – L. ELIA, *Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune*, in *Giur. Cost.*, 1971; F. BASSANINI – V. ONIDA, *Problemi di diritto*

Dal punto di vista politico, invece, a rallentare l'avvento delle Regioni vi fu, in primo luogo, il calo della "vocazione regionalistica"⁶² dei decisori politici del tempo ed, in particolare, di coloro i quali detenevano la maggioranza relativa all'interno delle Camere. La visione maggioritaria delle Legislature dell'epoca, infatti, vedeva l'avvio delle Regioni come un vero e proprio regalo alle minoranze in quanto la loro attivazione avrebbe creato una sorta di contropotere regionale ben radicato in determinate aree del Paese⁶³. Per questo, quindi, soltanto con la legge 17 febbraio 1968, n. 108 che disciplinava le modalità di elezioni delle "regioni a statuto normale"⁶⁴ venne finalmente fissato il termine per l'elezione dei consigli regionali che, però, si sarebbero insediati soltanto dopo le elezioni svoltesi, a seguito di un'ulteriore proroga parlamentare, il 7 e l'8 giugno 1970: ben ventidue anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione⁶⁵.

A seguito di questo «disgelo»⁶⁶, quindi, si poté finalmente dare attuazione a tutto il Titolo V della Costituzione che, fino ad allora, era rimasto praticamente inattuato fatte salve le parti inerenti ai Comuni che avevano parzialmente soppiantato le Regioni nel loro ruolo di innovatori della forma di Stato⁶⁷. Queste

regionale, vol. II - Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri, Giuffrè, Milano, 1971.

⁶² In questi termini: S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 43.

⁶³ Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 95 ss. Su questo tema si veda anche: C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 49 ss.

⁶⁴ Questa espressione è utilizzata dalla legge in parola ed è in particolare prevista all'art. 1, legge 17 febbraio 1968, n. 108.

⁶⁵ Per approfondire il percorso che ha condotto il Parlamento a dare avvio alle Regioni si vedano tra i tanti: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Commissione di studi per l'attuazione delle Regioni a Statuto normale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1962; F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Nuova Italia, Firenze, 1970; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 37 ss.; L. PALADIN, *Diritto Regionale*, CEDAM, Padova, 2000, pp. 9 ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 25 ss.; M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Aracne, Milano, 2006.

⁶⁶ Questa espressione è rinvenibile in: A. PIZZORUSSO, *Il disgelo costituzionale*, in A.A.V.V., *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. II: *la trasformazione dell'Italia. Sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino, 1995, pp. 115 ss.

⁶⁷ Sulla centralità che Comuni e Province hanno maturato dopo l'entrata in vigore della Costituzione si vedano fra gli altri: C. VITTA, *I Comuni di fronte alla nuova Costituzione*, in *Nuova Rass.*, 1948; M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Corriere amministrativo*, 1948, pp. 1907 ss.; ID., *L'autonomia comunale e le Regioni*, in *Corriere amministrativo*, 1949, pp. 65 ss.; G. COLZI, *La Provincia e il Comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. II, Barbera, Firenze, 1950, pp. 381 ss.; A.M. SANDULLI, *Rilevanza delle norme della Costituzione sul regime attuale del decentramento e*

ultime, infatti, erano state pensate come dei “propulsori” nella riforma dell’ordinamento statale ma il loro ritardo nel rendersi operative le ha portate ad essere considerate veri e propri apparati della Repubblica dediti più all’amministrazione che alla programmazione o alla legislazione⁶⁸. Indipendentemente dalla loro funzione, però, ciò che è certo – poiché lo si denota in tanti articoli del Titolo V della Costituzione pre-riforma⁶⁹ – è che le Regioni non sono preesistenti alla Repubblica ma sono una creazione voluta dal centro. Nel merito, infatti, esse trovano nella Costituzione non solo la loro origine ma anche il fondamento dei loro poteri e, solo con essa, possono essere ridisegnate, modificate o cancellate⁷⁰.

Fatta questa doverosa premessa e, prima di passare alle modalità con cui le Regioni presero davvero avvio, occorre discutere dell’aspetto più importante del disegno costituzionale nella ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni che, secondo la lettura di Hans Kelsen, «è il nocciolo politico dell’idea federalista⁷¹». Nel testo originario dell’art. 117 Cost., vero centro nevralgico della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, si evinceva il carattere prettamente regionalista

delle autonomie locali, in *Amm. it.*, 1953, pp. 97 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’articolo 5 della Costituzione*, cit., pp. 67 ss.; V. CRISAFULLI, *Principi costituzionali in tema di autonomie locali*, in *Mem. Com.*, 1958, pp. 79 ss.; F. BENVENUTI, *La Provincia nell’ordinamento costituzionale*, in *Amm. it.*, 1960; G. VIGNOCCHI, *Enti locali e autonomie*, in *Nuova Rass.*, 1961; C. BOZZI, *Autonomia e decentramento nell’art. 5 della Costituzione*, in *Dir. pubbl. delle Regioni*, n. 1 del 1963, pp. 4 ss. G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, Milano, 1974; V. ITALIA, *L’autonomia dei Comuni e delle Provincie nell’ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, pp. 1957 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell’ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 10 ss.

⁶⁸ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., pp. 44 ss.

⁶⁹ Il riferimento è agli artt. 114, 115, 116, 131 e 132 Cost. pre-riforma. Nel merito, infatti, l’art. 114 recitava che «*la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*»; l’art. 115 sanciva che «*Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*»; l’art. 116 prevedeva (e prevede) che «*Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d’Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali*»; gli artt. 131 e 132 che le elencano e sanciscono che i territori di queste possono essere modificati solo con legge costituzionale.

⁷⁰ A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale – il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 73 ss.

⁷¹ H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione* (1928), trad. it., in ID., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. GERACI, Giuffrè, Milano, 1981, passim.

della Repubblica la quale sceglieva di allocare, attraverso il criterio dell'enumerazione delle materie, competenze specifiche alle Regioni che, com'è chiaro, le avrebbero potute svolgere unicamente all'interno del proprio territorio. Allo Stato, invece, era affidata una competenza residuale e generale secondo cui tutto ciò che non era enumerato spettava alla sua sfera di influenza. Chiaramente, però, tale criterio non era previsto unicamente per le competenze legislative ma esso è stato esteso anche alle attribuzioni di carattere amministrativo considerato che, almeno in linea generale, vigeva il c.d. principio del parallelismo delle funzioni, principio secondo il quale alle Regioni spettavano competenze amministrative negli stessi settori in cui avevano competenza legislativa⁷². Oltre quanto detto finora, ai sensi degli artt. 117, ultimo comma, e 118, terzo comma, Cost., le Regioni detenevano anche delle competenze, sia amministrative che legislative, di derivazione statale. Nell'idea dei Costituenti, però, questo criterio di ripartizione delle competenze non si distingueva da quelli sanciti negli statuti delle Regioni speciali anche se, per queste ultime, era stata prevista una particolare competenza definita "piena"⁷³.

A differire, quindi, non era il criterio di ripartizione e l'enumerazione delle materie quanto, bensì, il sistema dei limiti alle quali le varie tipologie di competenze regionali avrebbero dovuto sottostare. Tali limiti che, a dire il vero non erano solo quelli legati alla materia o al territorio, risultavano sempre più stringenti man mano che il livello di autonomia riconosciuto alle Regioni diventava più flebile. Il riferimento a quanto poc'anzi sostenuto, pur con tutte le cautele del caso⁷⁴, è da

⁷² A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 151; F. BASSANINI, *Riflessioni sull'applicazione del principio del parallelismo delle funzioni e sulle competenze regionali in materia ospedaliera*, in *Giur. cost.*, 1971, pp. 2149 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 623 ss.; G. FALCON, *Art. 118, I comma*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione. Art. 114-120: Le regioni, le province, i comuni*, cit., pp. 224 ss.; L. GIOVENCO, *Regione*, in *Nss. D. I.*, 1968, p. 22; M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 38 ss.; S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 29 ss.; G. MIELE, *La Regione*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, cit., pp. 335 ss.

⁷³ A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale - il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., pp. 77 ss.

⁷⁴ Le riserve sono legate al fatto che non esiste una corrispondenza totale tra le materie elencate nell'art. 117 Cost. e quelle dei singoli Statuti speciali le quali, a loro volta, si differenziano tra loro;

ricercare nella ripartizione classica, spesso utilizzata anche dalla giurisprudenza costituzionale, che suddivide le materie di competenza regionale in materie primarie (talvolta definite anche esclusive o piene), concorrenti (spesso indicate anche come ripartite o complementari) e integrative (definite anche d'attuazione)⁷⁵.

Per comprendere meglio e nel dettaglio quanto poc'anzi accennato, occorre innanzitutto specificare che le materie primarie erano attribuite dai singoli statuti unicamente alle Regioni e alle Province autonome le quali presentavano (e presentano tutt'ora) un elenco tassativo di materie in cui avrebbero potuto esercitare la loro potestà legislativa in maniera "piena". Gli unici limiti previsti, definiti limiti di legittimità, risiedevano nel fatto che tali Regioni avrebbero dovuto operare in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico e con il rispetto degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica⁷⁶. In questo modo, quindi, le Regioni speciali non disponevano – con riferimento alla materia – di una competenza esclusiva nel vero senso del termine giacché nei loro ordinamenti i limiti più sopra evidenziati interessavano ogni settore e riguardavano, con riferimento alla loro collocazione

tuttavia, nella pratica e nell'utilizzo fatto dalla Corte Costituzionale, si è riscontrata un'omogeneizzazione quasi totale nonostante le grandi differenze che talvolta intercorrono tra le materie (ad esempio all'interno dello statuto siciliano).

⁷⁵ Per approfondire i vari concetti legati alla ripartizione tra le materie prima della riforma del 2001 si vedano tra gli altri: A. ANZON DEMMING, *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1983; M. CARLI, *Materie di "competenza regionale" e materie di "interesse regionale"*, in *Giur. Cost.*, 1993; G. CORSO, *Elenchi di materie di competenza legislativa e criteri di classificazione*, in *Foro Amm.*, n. 3 del 1971, pp. 569 ss.; L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amm.*, n. 3 del 1971, pp. 3 ss.; A. D'ATENA, *La crisi della legge regionale*, in ID, *Costituzione e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1991; S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961; M. MAZZIOTTI DI CELSO – G. SALERNO, *Competenze regionali e limite territoriale*, in *Giur. Cost.*, 1988; G. ROLLA, *La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2 del 1982, pp. 100 ss.; L. VANDELLI, *La Regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1992, pp. 789 ss.

⁷⁶ Il tema è complesso e meriterebbe una trattazione più completa; pertanto si rimanda a: M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Giappichelli, Torino, 1992; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, Roma, 1974; A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale – il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., pp. 119 ss.

(esterna o interna al Titolo V della Costituzione), qualsiasi norma di grado costituzionale o di derivazione internazionale⁷⁷.

La competenza concorrente, invece, era quella che spettava a tutte le Regioni, ordinarie e speciali⁷⁸, ma che risultava condizionata, oltre che dai limiti generali previsti per le competenze primarie, anche – e soprattutto – dal limite derivante dal rispetto dei «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato». Tale limite, del tutto caratteristico di questa tipologia di competenza, si riferiva ai singoli settori di intervento affidati alle Regioni e, quindi, i principi ai quali esse avrebbero dovuto sottostare si potevano desumere unicamente dalle leggi dello Stato operanti nei medesimi settori a livello nazionale. In tal modo, quindi, queste materie venivano disciplinate sia dallo Stato, che dettava i principi generali, sia dalle Regioni alle quali era invece lasciata la normativa di dettaglio⁷⁹.

La terza tipologia, infine, era quella che veniva definita integrativa e/o d'attuazione la quale spettava prevalentemente alle Regioni speciali⁸⁰ e,

⁷⁷ Per approfondire la questione inerente alle materie di competenza primaria di ogni singola regione speciale si rimanda a: M. BERTOLISSI, *Legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto Friuli-Venezia Giulia)* in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, cit., pp. 473 ss.; P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta)*, in *op. ult. cit.*, pp. 393 ss.; P. PINNA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto Sardegna)*, in *op. ult. cit.*, pp. 349 ss.; A. PIZZORUSSO, *d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto Trentino-Alto Adige)*, in *op. ult. cit.*, pp. 523 ss.; G. SILVESTRI, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto Sicilia)*, in *op. ult. cit.*, pp. 316 ss.; A. D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, in A.A.V.V., *La Sicilia e le altre Regioni a statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*, Quaderni dell'ARS, Palermo, 1984.

⁷⁸ Da questo computo è esclusa la Regione Valle d'Aosta poiché agli artt. 2 e 3 dello Statuto speciale sono disciplinate unicamente le competenze primarie e quelle di integrazione e attuazione. Cfr. P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta)*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, cit., pp. 393 ss.

⁷⁹ Per approfondire il tema si veda tra i tanti: S. BARTOLE, *Art. 117*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione. Art. 114-120: Le regioni, le province, i comuni*, cit., pp. 102 ss.; V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte Costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1972, pp. 676 ss.; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, CEDAM, Padova, 1984; U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990.

⁸⁰ Da questo discorso bisogna escludere la Regione siciliana poiché gli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale sono disciplinate unicamente le competenze primarie e quelle concorrenti. Cfr. G. SILVESTRI, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto Sicilia)*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, cit., pp. 316 ss.

limitatamente a quella d'attuazione, anche alle Regioni ordinarie. In quest'ultimo caso, però, le Regioni ordinarie avrebbero potuto adempiere a tale competenza soltanto se questa veniva delegata, volta per volta, da particolari leggi dello Stato (ai sensi dell'art. 117, ultimo comma, Cost.)⁸¹. Nella pratica, però, le competenze integrative erano poco distinguibili da quelle di attuazione e, cosa ancora più importante, entrambe erano scarsamente utilizzate. Il fine ipotizzato per questa tipologia di competenze era legato al fatto che esse avrebbero dovuto completare o integrare la disciplina dello Stato di modo da rendere tale intervento non solo applicabile in maniera più puntuale, ma anche per renderlo maggiormente adattabile alle particolari esigenze di ogni singola regione⁸².

Indipendentemente dalla tipologia di competenze di cui si discorre, però, il Costituente ha voluto affiancare a questo particolare intreccio di limiti un ulteriore confine che le Regioni, nella loro attività legislativa, non avrebbero mai potuto oltrepassare: il c.d. limite dell'interesse nazionale⁸³. Questo limite, previsto sia all'interno degli Statuti speciali (dove è rimasto) sia dall'art. 117 Cost., constava di due differenti aspetti: da una parte, l'interesse nazionale era visto come uno strumento attraverso il quale la Costituzione delimitava l'ambito della materia in senso stretto, facendo assumere ad esso la veste di un semplice limite di legittimità alla competenza regionale⁸⁴; dall'altra, invece, questo limite veniva declinato dalla Costituzione come limite "di merito" e, secondo tale lettura, esso rappresentava un

⁸¹ Per approfondire tale aspetto si veda: S. BARTOLE, *Art. 117*, in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione. Art. 114-120: Le regioni, le province, i comuni*, cit., pp. 102 ss.

⁸² In questo senso si vedano: A. ANZON DEMMING, *L'attuazione regionale di norme statali tra esecuzione e integrazione*, in *Giur. Cost.*, 1992; A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale – il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., pp. 77 ss.; S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., passim.

⁸³ Per approfondire il tema dell'interesse nazionale si vedano fra i tanti: A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973; S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni*, CEDAM, Padova, 1967; C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio segreto*, in *Giur. Cost.*, 1988; F. TRIMARCHI BANFI, *Identità e variabilità dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1986, pp. 631 ss.

⁸⁴ A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale – il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., pp. 99 e ss.; ID, *Esigenze unitarie e competenze regionali*, in *Giur. Cost.*, 1967; ID, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini a oggi*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2001; V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, n. 4 del 1982.

limite di carattere squisitamente politico che, complice il fatto che il suo controllo era affidato all'egida del Parlamento, poteva essere utilizzato in maniera discrezionale dallo Stato⁸⁵.

Chiarito il quadro della ripartizione di competenze prevista dall'art. 117 Cost., centrato l'insieme dei limiti previsto dalla Costituzione e ricordato il termine in cui si svolsero le prime elezioni regionali, occorre citare un antefatto che, nella pratica, ha contribuito a dare il definitivo avvio alle Regioni ordinarie. Il riferimento è all'approvazione del testo legislativo che confluirà nella legge 16 maggio 1970, n. 281 con la quale il Parlamento, all'art. 17, ha delegato al Governo l'emanazione, entro due anni dall'entrata in vigore della stessa legge, di diversi «decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio [...] delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dallo Stato». A seguito di quest'antefatto e dello svolgimento delle prime elezioni regionali, le Regioni ordinarie approvarono, nel 1971, i rispettivi statuti ai sensi dell'art. 123 Cost.⁸⁶. L'anno successivo, poi, arrivarono anche gli undici decreti attuativi previsti dall'enunciato dell'art. 17 della legge n. 281 del 1970 i quali, però, complice il fatto che furono per lo più redatti dai ministeri, non operarono un trasferimento così come ipotizzato a livello legislativo⁸⁷. In questo senso, infatti, se da una parte vi era la reticenza ministeriale

⁸⁵ In questo senso si vedano, tra gli altri: S. BARTOLE, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1988, pp. 563 ss.; C. PINELLI, *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 2 del 1989, pp. 454 ss.; U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, cit., pp. 9 ss.

⁸⁶ L'art. 123 Cost. sanciva che: «Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica». Per approfondire l'approccio sull'art. 123 Cost. pre-riforma del 1999 si veda in particolare: U. DE SIERVO, *Art. 123* in G. BRANCA (a cura di) - A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario alla Costituzione. Art. 121-127: Le regioni, le province, i comuni*, vol. II, cit., pp. 101 ss.

⁸⁷ Per approfondire quanto accaduto con il primo trasferimento di funzioni si vedano, tra gli altri: L. GALATERIA (a cura di), *Stato e regioni. Il trasferimento delle funzioni amministrative*, UTET, Torino, 1976; P. CALANDRA - G. TROCCOLI (a cura di), *Il trasferimento delle funzioni statali alle regioni*, vol. VI, Edizioni della Lega per le autonomie e i poteri locali, Roma, 1972; G. AMATO - S. BARTOLE - F. BASSANINI - S. CASSESE - L. ELIA, *Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune*, cit.; F. BASSANINI - V. ONIDA, *Problemi di diritto*

a cedere ad altri enti le loro funzioni, dall'altra, le problematiche riguardavano il trasferimento fisico dei dipendenti statali i quali non avrebbero accettato di buon grado la dislocazione nelle periferie⁸⁸. Se a questo aspetto il legislatore vi ha posto rimedio in maniera più o meno fisiologica, irrorando di disponibilità finanziarie le Regioni, l'aspetto della reticenza ministeriale è stato più difficile da scardinare tanto che ci sono voluti – contrariamente all'unico trasferimento previsto dall'VIII disposizione transitoria e finale – altri due trasferimenti di funzioni uno nel 1977, grazie all'approvazione del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616⁸⁹ e uno nel triennio 1997-1999, grazie all'approvazione della legge 16 marzo 1997, n. 59; della legge 15 maggio 1997, n. 127, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, della legge 16 giugno 1998, n. 191 e della legge 8 marzo 1999, n. 50⁹⁰.

Nel dettaglio, le c.d. “Riforme Bassanini” – che si presentavano molto più complete e minuziose dei precedenti trasferimenti di funzioni – rappresentavano, almeno in linea teorica, la più seria e precisa attuazione del disegno regionalista che sia mai stata approvata nella storia costituzionale italiana⁹¹. In questo senso, infatti,

regionale, vol. II - Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri, cit.

⁸⁸ M. CARLI, *Diritto Regionale – Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit., p. 115.

⁸⁹ Per approfondire il secondo trasferimento di funzioni si faccia riferimento, tra gli altri a M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino* (1979), in ID, *Scritti*, Vol. VII, Giuffrè, Milano, 2006; A. BARBERA – F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali – commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1978; E. CAPACCIOLI – F. SATTA (a cura di), *Commento al Decreto 616 (DPR 24 luglio 1977 n. 616)*, Giuffrè, Milano, 1980; U. FRAGOLA, *Commento al D.P.R. n. 616 sul decentramento amministrativo*, Jovene, Napoli, 1978; F. SORRENTINO – P. COSTANZO – F. OLIVA – M. POSARELLI, *Comuni province comunità montane nel decreto 616*, ECIG, Genova, 1979.

⁹⁰ Sulla vicenda del terzo trasferimento delle funzioni si vedano, tra i tanti: C. BARBATI, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in *Le Regioni*, n. 6 del 1997, pp. 1081 ss.; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, cit., pp. 613 ss. C. CITTADINO, *I rapporti Stato-Regioni. Prospettive di federalismo*, Giappichelli, Torino, 1998, pp.7 ss.; M. RENNA, *La riforma della pubblica amministrazione a Costituzione invariata: la legge n. 59 del 1997*, in *St. iuris*, 1998, pp. 459 ss.; G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, n. 5 del 1997, pp.749 ss.; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2001, pp. 667 ss.; S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5 del 1997, pp. 417-418. A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Regioni*, Maggioli, Rimini, 2004.

⁹¹ Come ritenuto in: M. CECCHETTI – S. PAJNO – G. RIVOCCHI, *Diritto costituzionale delle autonomie territoriali*, consultato online e in corso di pubblicazione.

i principi che ispirarono tali interventi erano talmente innovativi che non solo rispondevano perfettamente all'attuazione dell'art. 5 Cost. ma, addirittura, erano così completi che, anche dopo le riforme costituzionali del triennio 1999-2001, furono utilizzati come chiave di volta per interpretare il significato delle nuove disposizioni costituzionali.

Più o meno parallelamente al trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, si sono sviluppati anche tutta una serie di canali di interazione volti a garantire un terreno in cui poter discutere e mediare gli interessi territoriali e nazionali con tutte le strategie da porre in essere per poter veicolare le politiche nazionali in favore delle regioni. In questo modo, quindi, è stato pensato e strutturato un "sistema di raccordo" verticale e permanente che avesse un carattere generale tra lo Stato e le Regioni che, dal 1997, è stato anche affiancato da una buona rappresentanza degli enti locali. Tale sistema, di cui si discorrerà meglio nel proseguo dello scritto, viene definito Sistema delle Conferenze ed è stato costituito con lo scopo di creare una sede di consultazione tra il Governo nazionale e gli esecutivi delle autonomie così da migliorare la concertazione e la collaborazione tra i vari livelli di governo della Repubblica. Fanno parte di questo variegato sistema, basato sul principio di leale collaborazione tra gli enti: la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (istituita nel 1983, disciplinata per la prima volta nel d.lgs. 16 dicembre 1989, n. 418, emanato in attuazione dell'art. 12, comma 7, della legge 23 agosto 1988 n. 400), la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (disciplinata d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) e la Conferenza Unificata (data dall'insieme delle prime due conferenze citate, è disciplinata anch'essa nel d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281)⁹².

⁹² Per l'approfondimento dell'argomento in esame si rimanda al proseguo dello scritto: Cap. 1, § 3.

1.4. Il Titolo V "riformato" e il nuovo sistema delle autonomie

Quello che emerge da quanto detto finora è che il Titolo V “originario”, essendo stato frutto di un compromesso, più che rispondere alle esigenze dell’autonomia e del decentramento ha finito per permettere – grazie anche all’utilizzo spasmodico dell’interesse nazionale – forti ingerenze dello Stato nell’attività regionale. In questo senso, infatti, l’intero Titolo V della Costituzione ha sempre avuto la parvenza di essere poco chiaro e a tratti inadeguato per un Paese come l’Italia tanto che, sin dagli albori della Repubblica, si è sempre ragionato su come modificare questa parte della Costituzione al fine di renderla non solo più adatta alle esigenze nazionali ma anche, e soprattutto, allo scopo di renderla il più possibile idonea a rispondere ai principi dettati dall’art. 5 Cost.

Sebbene i tentativi di modifica siano stati molteplici nel corso dei decenni⁹³, il Titolo V della Costituzione è stato modificato, per la prima volta (almeno negli

⁹³ I primi progetti di riforma costituzionale erano apparsi già nel corso degli anni sessanta e furono sostenuti anche da un messaggio, indirizzato alla Camera dei Deputati, da parte dell’allora Presidente della Repubblica Antonio Segni (settembre 1963). Tuttavia, però, il tema della “grande riforma” (che faceva riferimento sia alla forma di Stato che di governo) era emersa soltanto dall’agenda politica del PSI di Bettino Craxi. Parallelamente, altri progetti di riforma costituzionale si svilupparono in altre sedi come avvenne, ad esempio, con la redazione del “decalogo Spadolini” del 1982 che confluì nei lavori della Prima Commissione Bicamerale (1983-1985). A questa seguirono ulteriori tentativi di modifica che, nell’ordine, sono: il “Progetto Labriola” del 1992, la Bicamerale De Mita-Iotti del 1993-1994, la “Proposta Speroni” del 1995 e il testo della Bicamerale D’Alema del 1997-1998.

Per approfondire questi temi si vedano, tra gli altri: T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 45 ss., ora in ID., *Opere*, vol. III, *Ordinamento della Repubblica*, Giuffrè, Milano 2000, pp. 913 ss.; P. BANDIERA – P. BARILE – G. BIANCO – E. CHELI – V. CRISAFULLI – M. D’ANTONIO – F. D’ONOFRIO – L. ELIA – M.S. GIANNINI – G. GUARINO – F. ORLANDI – U. SPAGNOLI, *Indirizzi del rinnovamento istituzionale*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1 e 2 del 1980, pp. 7-76; G. COTTURRI, *La transizione lunga. Il processo costituente in Italia dalla crisi degli anni settanta alla Bicamerale e oltre*, Editori Riuniti, Roma, 1997. G. LUCATELLO, *Riflessioni sulle riforme costituzionali (dopo la Commissione Bozzi)*, in *Rivista Il Politico*, L, n. 2 del 1985, pp. 309-315; C. DELL’ACQUA, *La Costituzione vivente: dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale*, Giappichelli, Torino, 1993; P. COSTANZO – G. F. FERRARI – G. G. FLORIDIA – R. ROMBOLI – S. SICARDI, *La Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Cedam, Padova, 1998; V. ATRIPALDI – R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998; AA.VV., *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998; F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997; A. CAROLA (a cura di), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D’Alema*, Libreria Editrice Torre, Catania, 1997.

articoli che qui interessano), soltanto con l'approvazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Con questa legge, che ha modificato l'enunciato degli artt. 121, 122 e 123 Cost., il legislatore costituzionale «ha permesso alle Regioni ordinarie di intervenire sulla loro forma di governo prevedendo, in via transitoria (poi stabilizzata), l'elezione diretta del Presidente della Regione e concedendo loro la facoltà di dotarsi in maniera autonoma di uno statuto senza passare dall'approvazione parlamentare⁹⁴»; in questo modo, quindi, la volontà legislativa è stata quella di attribuire alle regioni ordinarie una maggiore autonomia statutaria rispetto al passato⁹⁵.

Sotto questa spinta riformatrice, e per certi versi in maniera un po' inaspettata se si considera l'intenzione iniziale di arrivare al c.d. "progetto federale"⁹⁶, il legislatore costituzionale è voluto intervenire nuovamente nell'assetto delle autonomie volgendo lo sguardo alle Regioni speciali al fine di risolvere due problemi che si erano palesati all'indomani dell'approvazione della legge cost. n. 1 del 1999. Tali questioni risiedevano sia nella necessità di omologare i processi di revisione statutaria previsti dagli statuti speciali⁹⁷ sia nell'esigenza di

⁹⁴ M. CORRIAS, *La forma di governo delle Regioni speciali può essere oggetto di referendum propositivo? Qualche riflessione a margine del (nuovo) caso valdostano*, in A. ALBERTI – G.G. CARBONI – G. FODDAI – L. NONNE – R. ORTU (a cura di), *Quaderni del dottorato di Scienze Giuridiche Università degli Studi di Sassari*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 57 ss.

⁹⁵ Per approfondire vedi: G. TARLI BARBIERI, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale*, in G. CERRINA FERONI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al Senato della Repubblica*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2016; C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI – C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale autonomia statutaria delle Regioni. Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 2002, pp. 37 ss.; A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in A.A.V.V., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati, Atti del Seminario (Roma, 29 marzo 2001)*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 19 ss.

⁹⁶ Tale termine è così riassunto per via della prima proposta presentata all'indomani della chiusura dei lavori della Bicamerale D'Alema che intendeva, tra le altre cose, modificare la dizione del Titolo V in «Ordinamento federale della Repubblica». In questi termini: SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, Dossier n. 70, Roma, 2001.

⁹⁷ In questo senso, infatti, negli Statuti delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Siciliana e del Trentino-Alto Adige la facoltà di revisione era riconosciuta al Consiglio regionale mentre lo Statuto della Regione Sardegna prevedeva, oltre questo, anche l'indizione di un referendum consultivo su base regionale prima che il Parlamento avesse deliberato per la seconda volta sulla legge costituzionale di revisione dello Statuto. Su questi aspetti si vedano, tra gli altri: A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 269 ss.; M. CARLI, *Diritto Regionale – Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit., pp. 166 ss.; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, cit., pp. 325 ss.

concedere lo stesso grado di autonomia che la legge cost. n. 1 del 1999 garantiva alle regioni ordinarie in riferimento alla possibilità di disporre del proprio statuto in maniera autonoma⁹⁸. La risposta a questo ordine di problemi trovò comune dimora nel testo della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 la quale si candidava ad essere una base di partenza per arrivare alla definitiva revisione strutturale degli stessi statuti speciali in vista dell'approvazione di una riforma organica dell'intero Titolo V della Costituzione⁹⁹. In questo contesto, però, ciò che risulta chiaro è che la legge cost. n. 2 del 2001, così come la legge cost. n. 1 del 1999, non è altro che un intervento normativo di carattere organizzativo, indubbiamente importante da un punto di vista della forma di governo e delle scelte su di essa, ma che non risponde alle vere problematiche incontrate dalle Regioni sul terreno del riparto delle competenze e sul sistema dei limiti che esse non possono valicare per svolgere la loro attività legislativa e amministrativa.

Nonostante il fatto che tali problematiche non siano state trattate nelle leggi cost. n. 1 del 1999 e n. 2 del 2001, ciò non significa che il legislatore costituzionale del tempo fosse poco conscio del fatto che si sarebbe dovuto intervenire anche in quel contesto. Difatti, com'è noto, le leggi costituzionali più sopra citate hanno semplicemente fatto da apripista per l'approvazione, di lì a poco, di una nuova legge costituzionale organica che modificasse non solo l'intero assetto delle competenze e il complicato sistema di rapporti intercorrenti tra i vari livelli di governo, ma anche

⁹⁸ Il riferimento è alla facoltà, attribuita dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, di poter disporre della forma di governo, della materia elettorale e di altre parti dello Statuto speciale in maniera autonoma e senza passare dall'approvazione parlamentare grazie alla previsione di una particolare tipologia di fonte: la legge statutaria. Per approfondire tale tema si rimanda a: O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in S. PAJNO - G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 2010, p. 114; S. PAJNO - G. VERDE, *Gli statuti-leggi costituzionali delle regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 301 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 91 ss.

⁹⁹ Sulla portata della revisione costituzionale operata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 si vedano tra gli altri: P. PINNA, *La revisione degli statuti delle Regioni differenziate e le prospettive della specialità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2 del 2001, pp. 107 ss.; A. RUGGERI, *Intervento su Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, in G. BERTI - G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 161 ss.; G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, n. 3 del 2001, pp. 487 ss.

e soprattutto l'intero Titolo V della Costituzione¹⁰⁰. Tuttavia, l'iter seguito per arrivare a questa modifica – concluso l'8 marzo 2001 tra i banchi di Palazzo Madama¹⁰¹ – non è stato particolarmente trasparente e comprensibile, visto anche che è stato il frutto di una sorta di compromesso al ribasso tra diverse forze di maggioranza e una parte della minoranza. Tale articolato normativo, sottoposto a referendum costituzionale il 7 e l'8 novembre 2001¹⁰², si tramutò nella legge costituzionale 18 novembre 2001, n. 3 che, ad oggi, resta ancora la più importante riforma costituzionale, per numero di articoli modificati o abrogati, dell'intera storia repubblicana.

Tuttavia tale legge, pur qualificata come un testo che avrebbe dovuto dipanare tutte le perplessità dell'originario Titolo V, ha destato fin da subito diverse perplessità tanto che, a distanza di oltre vent'anni dalla sua entrata in vigore, pone ancora numerosi interrogativi sul nuovo assetto delle autonomie italiane. Già dal 2001, una prima riserva è stata mossa sul fatto che, contrariamente al principio ispiratore della riforma, questa non è mai stata considerata una riforma in senso “federalista” ma anzi proprio per il suo carattere di compromesso al ribasso è stata definita, invece, come “riforma autonomista” considerando che il legislatore costituzionale ha voluto mantenere e, per certi versi, potenziare, la forte carica municipalista della Repubblica¹⁰³. Altre lacune risiedono, innanzitutto, nella mancata revisione del bicameralismo paritario e nella conseguente modifica della “Seconda Camera” in senso più marcatamente federalista¹⁰⁴; in secondo luogo, poi,

¹⁰⁰ Per una ricostruzione di tale legge costituzionale si veda: SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, cit.

¹⁰¹ L'iter legis della riforma costituzionale in parola è rinvenibile sul sito del Senato della Repubblica al seguente indirizzo: <http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Ddliter/13229.htm>.

¹⁰² Sui proponenti, sulle date di deposito delle richieste e sull'esito di approvazione del referendum si vedano gli studi costituzionali del Parlamento italiano al seguente indirizzo: https://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Ref03_2001.htm.

¹⁰³ In questi termini si veda: A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale – il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., pp. 197.

¹⁰⁴ Su questo punto, evidenziato da tanta dottrina, si rimanda tra i tanti a: R. BIFULCO, *In attesa della seconda Camera federale*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 211-218; A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2002; S. MANGIAMELLI, *Federalismo e riforme costituzionali: lo stato dell'arte*, pubblicato in www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-

un'altra critica è stata mossa per il fatto che il legislatore costituzionale non ha dato la giusta attenzione alle modifiche degli statuti speciali preferendo la normativa transitoria della clausola di maggior favore¹⁰⁵. In terzo luogo, infine, un'altra lacuna si può riscontrare nel fatto che non sono state previste norme transitorie che potessero regolare sia i tempi sia le modalità con cui una riforma così estesa potesse incidere sul sistema vigente¹⁰⁶. Ciò nonostante, però, pur con tutte queste problematiche – diciamo così iniziali – la legge costituzionale n. 3 del 2001 è oggi la base fondamentale dell'autonomia nel nostro ordinamento e, per questo, c'è da capire come il legislatore abbia disegnato, almeno sulla carta, sia la nuova ripartizione delle competenze legislative e amministrative sia anche – ma lo vedremo più avanti nel corso dello scritto – le modalità con cui è stato declinato il complicato sistema di rapporti intercorrenti tra i vari livelli di governo.

Per quanto riguarda le novità introdotte in merito alle competenze legislative, l'analisi non può che prendere le mosse dal rovesciamento del criterio di enumerazione delle stesse. In questo senso, infatti, se nel testo originario era stabilito che fossero le Regioni ad avere delle competenze tassative ed enumerate, con la riforma del 2001 tale previsione viene totalmente ribaltata. Dando una lettura al nuovo art. 117 Cost., infatti, il legislatore costituzionale ha attribuito allo Stato un elenco corposo di materie lasciando alle Regioni – ai sensi dell'art. 117, quarto comma – tutte quelle potestà legislative relative «ad ogni materia non

2010/dibattiti/riforma/mangiameli.html; S. PAJNO, *Il Senato delle autonomie territoriali. Come poteva essere, come sarà e come potrebbe essere la nuova Camera Alta della Repubblica italiana*, in *Questione giustizia*, n. 2 del 2016, pp. 85 ss.

¹⁰⁵ Per quanto riguarda il particolare rapporto tra legge costituzionale n. 3 del 2001 e regioni speciali si vedano tra i tanti: G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. GROPPÌ – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., pp. 45-50; S. MANGIAMELI, *Intervento su Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, in G. BERTI – G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., pp. 143 ss.; A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in A.A. V.V., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Riv. Foro italiano*, n. 7-8 del 2001, pp. 203 ss.

¹⁰⁶ Tale aspetto è sottolineato, tra gli altri, in: T. GROPPÌ, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno stato regionale senz'anima?*, in *Atti del Convegno "La Costituzione ieri ed oggi"*, ASTRID, Roma, 2008, p. 21; A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale – il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., p. 197; ID, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in A. D'ATENA - P. GROSSI (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003.

espressamente riservata alla legislazione dello Stato». In tal modo, quindi, il legislatore costituzionale ha attribuito allo Stato non soltanto le materie “tipiche” dei sistemi federali (affari esteri, difesa, moneta, giustizia, ecc.) ma anche un complesso di materie che, definite attraverso delle formulazioni molto particolari, hanno notevolmente impegnato sia la dottrina sia la giurisprudenza costituzionale nella loro interpretazione. Nel novero di tali materie il legislatore ha ricompreso, tra le altre¹⁰⁷, «la tutela della concorrenza», «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», «la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» e «l’ordinamento civile e penale». Accanto alla competenza esclusiva, la riforma del 2001 ha affidato allo Stato, ai sensi dell’art. 117 Cost., terzo comma, Cost. un’altra importantissima funzione, quella cioè di dettare norme di principio in materie che sono di competenza concorrente delle Regioni, alle quali viene lasciato potere di intervento per le norme di dettaglio¹⁰⁸. A dire il vero, però, questa modifica non è una cosa nuova nel panorama costituzionale italiano poiché, infatti, contrariamente alle aspirazioni pre-riforma di addivenire ad una modifica strutturale di questa tipologia di competenza – magari seguendo la *konkurrierenden*

¹⁰⁷ Le materie che l’art. 117, secondo comma, Cost. attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato sono le seguenti: «a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull’istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale; opere dell’ingegno; s) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali».

¹⁰⁸ Per comprendere come viene disciplinata la competenza concorrente prevista all’art. 117, terzo comma, Cost. si vedano tra i tanti: A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit. pp. 159 ss.; T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 199 ss.; M. CARLI, *Diritto Regionale – Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit., pp. 101 ss.; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, cit., pp. 51 ss.

Gesetzgebung tedesca¹⁰⁹ – essa sembra ricalcare la precedente competenza concorrente in cui lo Stato avrebbe dovuto approvare le c.d. “leggi cornice” e alle Regioni veniva lasciato il compito di “riempire” di contenuti queste particolari leggi statali¹¹⁰. Nonostante questa somiglianza, però, il regime attuale, diverge dal precedente perché il numero delle materie ricadenti in questa tipologia di competenza è sensibilmente aumentato, tanto da creare diverse problematiche nella definizione dei limiti di intervento da parte del legislatore regionale.

In questo senso, infatti, non si è tenuto conto del fatto che un così dettagliato elenco potesse portare sia ad un’eccessiva parcellizzazione di alcune materie¹¹¹ sia all’esatto opposto se si considera che, parte di queste, è fortemente limitata dai vincoli di ordine comunitario¹¹². Cionondimeno, però, l’interpretazione letterale delle materie contenute nell’art. 117, terzo comma, Cost. non può essere sufficiente se non si tiene conto dell’analisi di tutto l’impianto costituzionale dei rapporti tra lo Stato e Regioni, considerato che in tante di queste materie l’intreccio di interessi di entrambi gli enti non è facilmente districabile. Non facilita il lavoro di interpretazione neppure la modalità con cui esse sono espressamente indicate considerato che talvolta queste appaiono come eccessivamente generiche (è il caso delle materie «professioni» o «governo del territorio») o, invece, siano indicate in maniera tale da intendere dei valori costituzionali (ad esempio, la materia «tutela

¹⁰⁹ Tale tipologia di competenza, tipica della Repubblica federale tedesca, prevede che i Länder possano legiferare fintanto che e nella misura in cui il governo federale non abbia approvato delle disposizioni in merito a tali materie. In particolari settori ben determinati, inoltre, la Federazione può legiferare in ogni caso, soprattutto quando gli interventi normativi riguardano il mantenimento dell’unità giuridica o economica del Paese o tale intervento sia dettato da un qualsiasi interesse nazionale che renda necessaria una regolamentazione federale. Per approfondire si veda: E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 1-2-3 del 2012.

¹¹⁰ Sulla disciplina della precedente competenza concorrente italiana si vedano tra i tanti: A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit. pp. 162 ss.; L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, cit.; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Giuffrè, Milano, 2001; F. CUOCOLO, *Riflessioni sulle leggi cornice*, in *Quad. reg.*, 1982, pp. 442 ss.; F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1967.

¹¹¹ Gli esempi più classici di questa tipologia di materia sono quelli riguardanti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» o «grandi reti di trasporto e di navigazione». P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, cit., p. 51.

¹¹² In questa seconda casistica rientra, ad esempio, la materia «ordinamento della comunicazione», settore quasi totalmente appannaggio dell’Unione Europea. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, cit., p. 51.

della salute»)¹¹³. Su questo punto, infatti, nei venti settori attribuiti a tale competenza si può notare come l'elencazione stringata di competenze molto complesse faccia sorgere un problema tutt'altro che banale rispondente alla mancata previsione di strumenti utili a garantire le esigenze di carattere unitario. Per sopperire a tale mancanza, quindi, lo Stato – ma anche la giurisprudenza costituzionale – ha operato una forte dilatazione di ogni titolo competenziale al solo scopo di giustificare l'intervento statale in materie non proprio ricadenti nella sfera di attribuzione statale¹¹⁴.

Per quanto articolate e non di agevole lettura, le competenze dello Stato non si esauriscono con la lettura dell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.; in questo senso, infatti, allo Stato sono state attribuite tutta un'altra serie di competenze rinvenibili nell'intero dettato del Titolo V. In primo luogo, occorre evidenziare che lo stesso art. 117 Cost., al quinto comma, attribuisce allo Stato anche la facoltà di adottare una particolare procedura atta a permettere alle Regioni e alle Province autonome di partecipare direttamente alla formulazione di atti normativi comunitari, di attuare ed eseguire accordi internazionali e di partecipare alla redazione degli atti dell'Unione europea¹¹⁵. Lo stesso articolo, ma al nono comma, attribuisce allo Stato la disciplina dei casi e delle forme con cui le Regioni possono concludere accordi sia con Stati esteri sia con enti territoriali interni ad un altro Stato¹¹⁶. In secondo luogo, allo Stato vengono attribuiti sia il compito di istituire il fondo perequativo per i territori con una minore capacità contributiva per abitante

¹¹³ In questi casi, comprensibilmente, la Corte Costituzionale si è espressa definendo tali materie come “materie non materie” o “materie valore” impegnando, vicendevolmente, Stato e Regioni a concorrere a tale competenza senza che questo possa avvenire a priori. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale dei primi anni successivi alla riforma si veda: F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie*, Giuffrè, Milano, 2006. Più di recente, invece, si segnalano: Corte cost., sentt. n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 159 del 2008 e n. 181 del 2006.

¹¹⁴ Per parte della dottrina questa lettura non è altro che la previsione di un nuovo interesse nazionale. Vedi tra i tanti: M. CECCHETTI – S. PAJNO – G. RIVOCCHI, *Diritto costituzionale delle autonomie territoriali*, cit.; A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

¹¹⁵ Per approfondire si veda: G. SERGES, *Commento all'art. 117, quinto comma, Cost.*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2263 ss.

¹¹⁶ Per comprendere tale competenza si veda: F. COVINO, *Commento all'art. 117, nono comma, Cost.*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2323 ss.

(art. 119, terzo comma), sia la possibilità di allocare risorse aggiuntive per la realizzazione di interventi speciali in favore di determinati enti locali attraverso l'approvazione di una legge ad hoc (art. 119, quinto comma)¹¹⁷.

Centrata sommariamente la suddivisione delle competenze legislative, occorre ora porre l'attenzione sull'altra principale novità introdotta dalla riforma costituzionale del 2001. Il riferimento è, chiaramente, alla nuova modalità di distribuzione delle funzioni amministrative. Com'è noto, infatti, la novella della legge costituzionale n. 3 del 2001 non è più fondata sul criterio del parallelismo ma bensì sul criterio della sussidiarietà. Secondo questa nuova logica, le funzioni amministrative sono affidate ai Comuni salvo che, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, vengano attribuite con legge statale (ecco quindi un'altra competenza legislativa dello Stato) ai livelli superiori più prossimi secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione¹¹⁸. In questo modo, spetta al legislatore capire quale degli enti sia più adeguato a svolgere una determinata funzione amministrativa. Per di più, al legislatore statale è affidato il compito di distinguere i soggetti destinatari delle funzioni i quali, però, non devono essere trattati in maniera uguale purché tali distinzioni operate non siano palesemente irragionevoli o arbitrarie¹¹⁹. Così facendo, quindi, la riforma del 2001 non ha operato soltanto una sorta di "costituzionalizzazione" di ciò che era stato previsto dalle riforme Bassanini dando maggiore responsabilità agli enti più vicini ai cittadini ma, in realtà, ha imposto al legislatore, sia regionale che statale, di verificare una reale corrispondenza tra ente e funzione effettivamente attribuita¹²⁰. Di talché, quindi, il criterio formale di attribuzione delle funzioni amministrative dettato dal parallelismo (che rimane per le Regioni speciali nelle materie che

¹¹⁷ Un approfondimento in questo senso è rinvenibile in G. FRANSONI – G. DELLA CANANEA, *Commento all'art. 119 Cost.*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2323 ss.

¹¹⁸ Per approfondire sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza si vedano tra i tanti: A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 159 ss.; T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 216 ss.; M. CARLI, *Diritto Regionale – Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit., pp. 115 ss.; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, cit., pp. 225 ss.

¹¹⁹ In questi termini v. Corte cost., sent. n. 243 del 2005, par. 4 del Considerato in diritto.

¹²⁰ P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, cit., pp. 221 ss.

devono sottostare ai limiti di derivazione statutaria¹²¹) viene sostituito da un criterio sostanziale molto più flessibile rispetto al passato e, di conseguenza, non esiste all'interno della Costituzione un livello istituzionale aprioristicamente dotato di una determinata funzione amministrativa¹²². Come se ciò non fosse sufficiente a complicare l'assetto amministrativo della Repubblica, il principio di sussidiarietà è stato "prestato" anche alle competenze legislative. In questo senso, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, la stessa Consulta ha affermato che tale principio può e deve operare sia sul versante amministrativo sia su quello legislativo purché sussistano determinate condizioni. In primo luogo, per i giudici costituzionali, nell'attrazione in sussidiarietà di una materia di competenza concorrente regionale ci deve essere una qualche esigenza di tipo unitario o, in altri termini, di un interesse nazionale che permetta allo Stato di avocare a sé la competenza in parola¹²³. Un secondo aspetto, invece, prevede che la legge statale in una materia attratta in sussidiarietà deve seguire i principi di leale collaborazione, senza essere irragionevole nelle sue previsioni. Sullo stesso punto, però, la Consulta è tornata grazie alla sentenza n. 6 del 2004 ponendo due ulteriori condizioni; il giudice costituzionale, infatti, ha previsto che la chiamata in sussidiarietà può riguardare anche materie ricadenti nella competenza di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. ma, di contro, come una sorta di bilanciamento per tale ingerenza statale, ha previsto che per l'attrazione in sussidiarietà di queste materie lo Stato debba raggiungere un'intesa con la Regione che, in ogni caso, può essere vincolante o meno a seconda dei casi¹²⁴.

¹²¹ Sul punto si veda in particolare: A. ALBERTI, *Il procedimento di revisione dello Statuto sardo e la clausola di adeguamento automatico*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 61.

¹²² A questo scopo, infatti, secondo i dettami dell'articolo 117, comma 2, lett. p), spettava allo Stato individuare le «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», preludio indispensabile al successivo conferimento delle funzioni. Tuttavia, è noto che neppure la legge 5 giugno 2003, n. 131 (cd. legge La Loggia), chiamata ad attuare la riforma del Titolo V della Costituzione, abbia previsto nulla in merito. Difatti, tale legge, pur attribuendo al Governo i criteri per l'individuazione delle materie fondamentali, non è stata seguita da alcuna norma di attuazione lasciando in un limbo quanto previsto dalla riforma costituzionale in parola.

¹²³ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, par. 2.2. e 2.3. del Considerato in diritto.

¹²⁴ Quando è obbligatorio trovare una posizione comune si parla di intesa forte mentre quando questa non occorre si discorre di intesa debole. Per approfondire il concetto si veda: Corte cost., sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto.

Al fianco di questa tipologia di sussidiarietà, definita verticale, il legislatore del 2001 ha previsto anche la c.d. sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma, Cost.). Tale sussidiarietà prevede che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni debbano favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà»¹²⁵. La dottrina si è divisa sull'interpretazione di questa disposizione costituzionale poiché, da una parte, vi è chi ha affermato che questa sia in contrapposizione con i principi supremi della Costituzione in quanto presupporrebbe una modifica sia del concetto di autonomia privata sia del concetto di pubblica amministrazione considerato che i cittadini sarebbero chiamati ad individuare interessi pubblici cosa che, invece, spetterebbe soltanto ai soggetti pubblici¹²⁶. Altri, invece, definiscono questo passaggio dell'art. 118 come una previsione positiva visto che definirebbe un nuovo modello di democrazia basato sull'autonomia della società civile¹²⁷. Altri ancora, infine, prediligono una posizione intermedia tra queste ritenendo che tale disposizione possa portare ad una collaborazione tra la sfera pubblica e quella privata, sul presupposto che gli interessi pubblici non si sovrappongano a quelli generali che, com'è noto, possono essere perseguiti anche da soggetti privati¹²⁸.

¹²⁵ Per avere un quadro esaustivo d'insieme sulla sussidiarietà orizzontale si rimanda a: Q. CAMERLENGO, *Commento all'art. 118 Cost.*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2350 ss.

¹²⁶ Sulla c.d. concezione in "negativo" del principio di sussidiarietà orizzontale si vedano tra i tanti: A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Riv. Dir. pubbl.*, n. 1 del 2002, pp. 60 ss.; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 345 ss.

¹²⁷ Sulla visione in "positivo" del principio di sussidiarietà orizzontale si rimanda, tra i tanti, a: F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit. p. 203; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, pp. 609 e ss.

¹²⁸ È il caso ad esempio delle Università o della Protezione civile. Su questo connubio tra pubblico e privato si vedano, tra i tanti: F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., passim; F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della «democrazia della cittadinanza», intervento al Convegno, La Repubblica Cittadini attivi per una nuova amministrazione, Roma 7-8 febbraio 2003*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

2. Il principio di leale collaborazione e la sua declinazione costituzionale

2.1. Una definizione generale del principio di leale collaborazione

Definire cosa sia e quali siano i fondamenti costituzionali del principio di leale collaborazione (o cooperazione) non è un compito agevole, se non altro perché, non essendo esplicitamente previsto nelle disposizioni costituzionali del 1948, esso è nato da interpretazioni dottrinali, giurisprudenziali e di prassi della legislazione ordinaria che lo hanno reso un principio costituzionale molto nebuloso. Tuttavia, per quanto vi siano siffatte difficoltà di definizione, gli studi su questo tema sono talmente tanti da averlo fatto rientrare nel novero dei “grandi classici” della dottrina costituzionale italiana¹²⁹, nonostante esso sia nato e si sia sviluppato molto prima della nascita della nostra Repubblica.

¹²⁹ Tra i tanti si vedano: A. ANZON DEMMING, “Leale collaborazione”, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 1998, pp. 3531 ss; A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2017; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim.dir. pub.*, 1971; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 1995; C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, cit.; R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2016, pp. 791 ss. P. CARETTI, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quad. Cost.*, n. 1 del 1985, pp. 175 ss. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 473 ss.; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Wolters Kluwer Italia – CEDAM, Milano-Padova, 2018; A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 75 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, cit., pp. 495 ss.; A. DANESI, *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, [tesi di dottorato]. Roma: Università di Roma Tre, 2012; 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*, *Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 416 ss.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008; T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in ID., *Opere*,

Per una parte della dottrina¹³⁰, infatti, il principio di leale collaborazione rappresenta una sorta di rivisitazione moderna del concetto di “fraternità”, assunta a ideale costituzionale insieme alla “libertà” e all’ “uguaglianza” già durante la rivoluzione francese. Tuttavia, però, al contrario delle altre due accezioni, soltanto nel XX secolo questo concetto ha assunto un ruolo significativo nella gestione del potere statale, tanto da influire sia nella definizione della forma di Stato sia nella definizione della forma di governo dei moderni apparati statali. In tal senso, infatti, dando conto della prima casistica è agevole affermare che lo studio del concetto di “fraternità” ha permesso allo Stato costituzionale di evolversi in Stato sociale¹³¹ in quanto, in esso, ha trovato terreno fertile il dovere della solidarietà che, a sua volta, è stata declinata alla stregua di una serie di prestazioni derivanti dall’adempimento di un compito pubblico previsto dalla legge¹³². Nel caso dell’influenza nella definizione della forma di governo, invece, la leale collaborazione è stata considerata come un aspetto imprescindibile per i rapporti che devono intercorrere tra gli organi costituzionali sia perché si è esaurita la spinta politico-ideologica della separazione dei poteri sia perché il principio democratico, al pari dell’affermazione dei governi parlamentari, ha spostato l’attenzione sui rapporti tra organi deviandola dall’attenzione che era riversata sui rapporti tra poteri¹³³.

vol. III, *Ordinamento della Repubblica*, cit., pp. 913 ss.; F. MODUGNO - P. CARNEVALE, *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Giuffrè, Milano, 2003; F. RIMOLI, *Il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988, pp. 383 ss.; L. TORCHIA, *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo titolo V*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli Editore, Bologna, 2003, pp. 333 ss. P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni 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*, cit., pp. 263 ss.

¹³⁰ Su tutti si veda: S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, pp. 9 ss. che riprende il concetto di M. KRIELE, *Einführung in die Staatslehre*, Opdalen, Leverkusen, 1980, pp. 13 ss.

¹³¹ F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 83 ss.

¹³² S. MANGIAMELI, *Appunti sullo “Stato sociale sussidiario”*, in *Riv., Teoria del diritto e dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 235 ss.; ID., *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., pp. 10 ss.

¹³³ R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, pp. 3 ss. Sul punto è particolarmente importante anche: Corte cost., sent. n. 379 del 1992, par. 7 e 8 del Considerato in diritto.

Il principio della leale collaborazione, quindi, per la sua costante ricerca del concetto di “fraternità” deve essere ricollegato alla prospettiva secondo cui la distribuzione dei poteri statali tra livelli territoriali diversi possa essere considerata come una sorta di completamento dello stesso principio della separazione dei poteri¹³⁴. Da questa lettura, quindi, è facile capire che a giovare maggiormente dell'utilizzo del principio della leale collaborazione siano stati gli Stati federali i quali non solo presentano al loro interno la classica separazione dei poteri ma, prevedendo diversi livelli di governo, hanno dovuto stabilire anche delle norme cooperative tra essi al fine di garantire la piena autonomia gli uni dagli altri. La prima forma di collaborazione utilizzata dagli Stati federali è stata quella che ha assunto la denominazione di principio duale secondo cui, ogni livello territoriale avrebbe proprie competenze e proprie attribuzioni sia sul piano legislativo, sia su quello amministrativo e, in parte, anche su quello giurisdizionale, senza che vi siano interferenze tra Federazione e Stati federati¹³⁵. Tuttavia, con l'andare del tempo, questa linea netta di demarcazione tra centro e periferia è venuta a mancare e ci si è trovati di fronte ad un sempre maggiore intreccio di competenze e all'esercizio congiunto di particolari funzioni pubbliche che hanno dato vita al c.d. federalismo cooperativo¹³⁶. Secondo questa nuova visione del federalismo, quindi, il principio di leale collaborazione ha trovato terreno fertile per affermarsi diventando particolarmente importante per la gestione delle competenze tra centro e periferia tanto da essere assunto come modello anche nell'ordinamento italiano proprio con l'istituzione della Regione.

¹³⁴ Su questo discorso si veda, in particolare, M. A. CAMERON – T. G. FALLETI, *Federalism and Subnational Separation of Power*, in *Publius*, 2005, pp. 245 ss; S. MANGIAMELLI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., pp. 11.

¹³⁵ Il concetto di federalismo duale nasce negli Stati Uniti d'America dalla declinazione del federalismo riconducibile a Thomas Jefferson. Sul punto si vedano tra i tanti: F. MIONI, *Thomas Jefferson e la scommessa dell'autogoverno*, Diabasis, Reggio Emilia, 2005; L. M. BASSANI, *Il pensiero politico di Thomas Jefferson. Libertà, proprietà e autogoverno*, Giuffrè, Milano, 2002.

¹³⁶ La definizione di federalismo cooperativo deriva dalla declinazione del federalismo tedesco. Sul punto v. A. DE PETRIS, *Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un Sonderweg irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 2 del 2018, pp. 431 ss.

2.2. Il principio di leale collaborazione nel “primo regionalismo italiano”

Alla luce di quanto detto finora e inquadrato le modalità con cui il principio cooperativo si è sviluppato, ci si domanda quanto questo particolare meccanismo di regolazione dei rapporti tra livelli di governo abbia influenzato anche la Costituzione italiana del 1948. Analizzando il dettato della Carta, seppur risultino evidenti le contaminazioni con la tradizione federale tedesca¹³⁷ e con quella regionale spagnola¹³⁸, non si può certo affermare che il principio di leale collaborazione si sia imposto da subito nell’ordinamento italiano.

Il maggiore problema di questa mancata attestazione è dovuto al fatto che le Regioni hanno sempre avuto, almeno a detta della dottrina, un’autonomia «incompiuta e involuta» in quanto hanno privilegiato il loro ruolo amministrativo¹³⁹ a discapito di quello legislativo e programmatico. In questo modo, dunque, le Regioni – sia speciali che ordinarie – non hanno colto l’occasione di riorganizzarsi, snellire la propria organizzazione burocratica e diventare veri e propri enti di interlocuzione politica sia in sede centrale sia in sede europea così come ci si aspettava all’indomani della loro istituzione e, con riferimento alle ordinarie, del loro avviamento¹⁴⁰. Nel disegno costituzionale originario, infatti, le Regioni erano

¹³⁷ In questo senso si fa riferimento alla previsione di una competenza ripartita e anche alla costituzionalizzazione del riparto delle competenze.

¹³⁸ Di derivazione spagnola sono, ad esempio, l’enumerazione delle materie regionali e l’approvazione degli statuti.

¹³⁹ Parlano in questi termini, tra gli altri: M. S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell’ordinamento regionale*, in A.A.V.V., *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959*, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 165 ss.; G.C. DE MARTIN, *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche: l’organizzazione delle Regioni*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano: Sovranità e democrazia*, II, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 609 ss.; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., p. 18; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 32.

¹⁴⁰ G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 2014, p. 25; L. VANDELLI – F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012; S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2011; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., p. 19; E. LONGOBARDI (a cura di), *Regionalismo e regioni in Italia (1861-2011)*, Gangemi, Roma, 2011.

sottoposte a rigidi controlli da parte dello Stato che, non solo aveva istituito un proprio organo di controllo (in tutte le Regioni) utile a coordinare le proprie funzioni con quelle regionali (art. 124), ma che aveva il compito di supervisionare anche gli atti amministrativi (art. 125 Cost.), gli organi (art. 126 Cost.) e gli atti normativi (art. 127 Cost.) delle Regioni al fine di evitare una degenerazione del loro potere politico. Da questo discorso, quindi, parrebbe che la Costituzione del 1948 avesse previsto più che una collaborazione tra Stato e Regioni, una vera e propria supremazia del primo verso le seconde. E a dire il vero, secondo la dottrina tradizionale¹⁴¹, era davvero così. Tuttavia, il primo a mettere in dubbio tale conclusione fu il maestro Bartole che, pur riconoscendo il fatto che le «autorità statali risultano effettivamente investite di poteri di ingerenza nelle materie regionali», ha ritenuto che la supremazia statale non è «indefinita» in quanto essa è subordinata a interventi specifici stabiliti in Costituzione e negli Statuti speciali¹⁴². In questo senso, quindi, la supremazia dello Stato ha il solo compito di assicurare una sorta di uniformità in tutto il territorio della Repubblica e, di conseguenza, da un lato è vero che lo Stato riduce la sfera di influenza delle Regioni ma, dall'altro, è altrettanto vero che tale attività deve considerarsi lecita perché si è nell'alveo di una Costituzione rigida che permette tale ingerenza soltanto in casi ben determinati senza pregiudicare l'autonomia regionale¹⁴³. Vien da chiedersi, però, come possa concretizzarsi la supremazia statale a scapito delle Regioni? Indubbiamente, infatti, una volta costituitosi quello che il Maestro chiama «effetto di condizionamento dell'attività regionale», lo Stato non può agire fuori dagli schemi stabiliti dalla Costituzione poiché in essa non sono previsti meccanismi atti a limitare l'attività regionale. Oltretutto, poi, le stesse Regioni possono anche adottare un comportamento diverso in quanto, com'è noto, «il processo di unificazione non è automatico»¹⁴⁴ ed è condizionato all'accettazione del disegno unitario da parte delle

¹⁴¹ Su tutti, cominciano a parlare di supremazia: C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1970, p. 601; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, passim.

¹⁴² S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., pp. 124 ss.

¹⁴³ S. BARTOLE, *op. ult. cit.*, ibidem.

¹⁴⁴ S. BARTOLE, *Rilievi critici a parziale difesa della necessità delle norme di attuazione (nota a sentenza Corte Cost. n. 136 del 1969)*, in *Giur. Cost.*, 1969, pp. 1803–1819 e spec. p. 1809.

realtà regionali. Secondo Bartole, quindi, non si può discutere di una vera e propria supremazia statale ma, al contrario, nell'ordinamento italiano vi è un'intrinseca vocazione alla collaborazione poiché il sistema costituzionale può funzionare unicamente se tra lo Stato e le Regioni si crea una «simbiosi mutualistica, di reciproca e coordinata integrazione del lavoro in vista di fini comuni»¹⁴⁵. In questo scenario, il Maestro rileva che le disposizioni costituzionali e statutarie che supportano tale conclusione non mancano ed è per questo che il principio di leale collaborazione di cui si discorre non può che essere ancorato a tali disposizioni le quali fanno discendere principi di contemperamento e integrazione degli interessi regionali e di quelli nazionali direttamente dalla Costituzione stessa¹⁴⁶.

Tuttavia, però, malgrado esistano queste “ancore” costituzionali non è sbagliato il concetto iniziale secondo cui non vi sia, all'interno della Costituzione, una definizione puntuale del principio in parola. A tale mancanza, però, la Corte costituzionale ha posto rimedio ritenendo che il principio in esame sia da considerarsi come un principio generale che, se pur inespresso, resta valido per tutte le Regioni e che, oltretutto, esso sia sempre l'espressione di un rapporto “in fieri” che viene lasciato, in ogni caso, alla volontà delle parti. L'origine del principio di leale collaborazione, quindi, ha per presupposto non già un principio costituzionale propriamente detto ma, bensì, ha come punto di riferimento il quadro nel quale si è affermato l'interesse nazionale come generale presupposto di competenza per lo Stato nelle materie regionali¹⁴⁷. Ciò di cui si discorre, quindi, è un assetto dei rapporti tra Stato e Regioni che si fonda sul carattere composito del modello costituzionale che prevede, in qualche modo, una sorta di concorso di interessi regolato sia dagli apporti statali sia da quelli regionali¹⁴⁸. Così facendo, quindi, si è

¹⁴⁵ S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 143.

¹⁴⁶ S. BARTOLE, *op. ult. cit.*, ibidem.

¹⁴⁷ A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., pp. 135-136.

¹⁴⁸ Su questo punto di vista si vedano tra i tanti: A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. Cost.*, n. 2 del 2001, pp. 345 ss.; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2006, pp. 935 ss.; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2001, pp. 1213 ss.; A. POGGI, *Le regioni e la riunificazione «politica» tra società civile e territori*, in M. DOGLIANI (a cura di), *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Il Mulino, Bologna, 2015; L. VENTURA,

di fronte ad una forma di gestione delle materie consolidata sulla base di una maggiore legittimazione attribuita alla riappropriazione di blocchi di funzioni alla competenza statale grazie all'utilizzo dell'interesse nazionale che, a prescindere dalla lettura positiva o negativa che se ne può dare, garantiva in maniera molto flessibile le ragioni dell'unità previste dall'art. 5 Cost.¹⁴⁹. A questo punto, però, sovviene una questione ulteriore: se l'interesse nazionale viene evocato troppo spesso negli intrecci di materie, a vantaggio del principio di unità, come si può salvaguardare anche il principio di autonomia? La risposta a questa domanda non è scontata e non è nemmeno così immediata, anche se la Corte costituzionale, con diverse sentenze riguardanti le Regioni speciali, ha provato a darne una lettura per salvaguardare entrambi i principi. In un primo momento i giudici di Palazzo della Consulta, nella sentenza n. 49 del 1958 che vedeva contrapposti lo Stato, titolare della funzione «demanio marittimo», e la Regione Sardegna, detentrica di una competenza primaria in materia di «pesca»¹⁵⁰; hanno osservato che in una materia così concatenata «è ovvia l'esigenza d'una stretta collaborazione fra lo Stato, che regola le acque lagunari, e la Regione sarda, che regola l'attività della pesca». Nella stessa pronuncia, poi, i giudici hanno proseguito sostenendo che tale collaborazione «è del tutto normale nel sistema delle [...] autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa [poiché, in questi casi, lo Stato deve tenere] opportunamente conto della competenza della Regione e della sua legislazione»¹⁵¹. Con questa decisione, quindi, la Corte costituzionale ha stabilito che gli interessi generali dello Stato sarebbero stati salvaguardati attraverso azioni regionali svolte grazie ad un accordo con organi dello Stato stesso e, in particolare, tale accordo avrebbe dovuto discendere dalle disposizioni di attuazione, le quali

Unificazione ed unità nazionale, in P. MORI (a cura di), *Unificazione politica ed unificazione giuridica. Atti della giornata di studio per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia 15 marzo 2011*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

¹⁴⁹ A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., p. 136.

¹⁵⁰ Per comprendere come la Corte Costituzionale aveva delimitato gli ambiti di competenza tra Stato e Regione Sardegna in questa materia si veda: Corte cost., sent. n. 23 del 1957.

¹⁵¹ Corte cost., sent. n. 49 del 1958.

avrebbero potuto aprire anche al «riconoscimento alla Regione di poteri più vasti di quelli [già] consentiti dai principi delle leggi vigenti»¹⁵².

Ad ogni modo, però, la posizione dei giudici costituzionali cambia radicalmente quando ad essere oggetto di contenzioso sono le norme di attuazione che tendono a salvaguardare l'unità delle funzioni e del loro conseguente esercizio. In questi casi, infatti, alla già limitante tendenza al c.d. ritaglio delle materie, la Corte aggiunge il parametro della loro valutazione alla luce dell'interesse nazionale riducendo, di conseguenza, il ricorso alla collaborazione tra Stato e Regione speciale che, in definitiva, tende ad assumere il carattere formalistico di un semplice richiamo. Il primo caso che rientra in questo discorso trova dimora nella sentenza n. 116 del 1967 riguardante un contenzioso in materia di «assistenza ospedaliera» tra lo Stato e la Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia. Nella decisione in discorso, la Corte costituzionale afferma che, proprio per il tramite delle norme di attuazione, allo Stato è affidato il compito di adottare provvedimenti intesi ad assicurare un'assistenza ospedaliera adeguata su tutto il territorio nazionale. Nel proseguo della disamina, poi, la Consulta asserisce che l'ipotetico «frazionamento» delle competenze nella medesima materia (in questo caso l'assistenza ospedaliera) deve considerarsi in contrasto con le norme costituzionali giacché «la divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è 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 sia a garanzia di un armonico svolgimento di rapporti tra gli Enti»¹⁵³. Ad ogni buon conto, però, per quanto da una prima analisi la conclusione giurisprudenziale sembra possa avvantaggiare la cooperazione interistituzionale, essa in realtà assume la connotazione di una mera giustificazione del restringimento dei poteri regionali in nome dell'interesse nazionale, a discapito quindi della stessa collaborazione¹⁵⁴.

¹⁵² Corte cost., sent. n. 14 del 1960, par. 5 del Considerato in diritto.

¹⁵³ Corte cost., sent. n. 116 del 1967, par. 2 del Considerato in diritto.

¹⁵⁴ S. MANGIAMELLI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 41.

Questa lettura giustificatrice più sopra richiamata, suffragata anche da ulteriori conclusioni giurisprudenziali sempre inerenti le Regioni speciali¹⁵⁵ e non modificata neppure dall'avvio delle Regioni ordinarie, ha cominciato a vacillare grazie all'intervento della dottrina¹⁵⁶ soprattutto quando è emerso che vi era una sempre maggiore richiesta di coordinamento nella gestione, sempre più complessa, delle competenze statali e regionali.

Proprio a tale ricerca di coordinamento tra funzioni statali e regionali si deve, inoltre, la sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 1976 che è considerata, da una parte della dottrina, come il fondamento giurisprudenziale del principio di leale collaborazione¹⁵⁷. Con la sentenza in parola, i giudici delle leggi hanno fatto valere la posizione del coordinamento tra Stato e Regioni in riferimento alla materia «parchi nazionali», ai sensi della quale è stato stabilito che non vi possa esserci alcuna competenza statale nella competenza urbanistica che, giocoforza, avrebbe potuto intercettare anche frange della materia «parchi nazionali». Tuttavia, proprio per questo motivo, la Corte costituzionale ha ritenuto che «l'esercizio dei poteri urbanistici [...] trasferiti alle Regioni incontra [...] un limite nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati. Competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive»¹⁵⁸. Seguendo questo sentiero, è importante citare anche la sentenza n. 214 del 1984 la quale ha auspicato che «Stato e Regioni [ubbidiscano] più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di

¹⁵⁵ Su tutte si veda: Corte cost., sent. n. 35 del 1972, par. 3 del Considerato in diritto quando stabilisce che, nell'ottica del mantenimento della struttura unitaria dello Stato si debba agire «*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*».

¹⁵⁶ In questo senso v. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa*, cit., pp. 93 ss.; L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, cit., pp. 36 ss.; A. CERRI, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, n. 1 del 1983, pp. 103 ss.; S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. Cost.*, 1982, pp. 2420 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (La via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., pp. 473 ss.

¹⁵⁷ Così definita in: M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5 del 1994, p. 1321.

¹⁵⁸ Corte cost., sent. n. 175 del 1976, par. 3 del Considerato in diritto.

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»¹⁵⁹. Così declinato, quindi, il principio di leale collaborazione può essere letto come un principio nel quale siano reciprocamente coinvolti sia lo Stato che le Regioni, non incontrando più quella netta separazione discendente dal dettato costituzionale originario. L'utilizzo di questo modello comincia ad emergere nelle pronunce della Consulta per diverse competenze tra cui spiccano, per importanza, la materia ambientale¹⁶⁰, l'esercizio del potere estero¹⁶¹ e dei poteri di emergenza¹⁶². Tuttavia, però, volendo fare un discorso più generale il vero spartiacque tra il modello della riappropriazione statale per il tramite dell'interesse nazionale e il modello cooperativo è la sentenza n. 8 del 1985. In questa sentenza si contestava l'affidamento alle Regioni di funzioni in tema di fiere internazionali che, per la sentenza n. 138 del 1972, avrebbero dovuto

¹⁵⁹ Corte cost., sent. n. 219 del 1984, par. 18 del Considerato in diritto.

¹⁶⁰ Il riferimento è a varie sentenze tra cui si ricordano: Corte cost., sentt. n. 94 e n. 359 del 1985; n. 151, n. 153 e n. 294 del 1986; n. 210 del 1987; n. 101 del 1989; n. 366 del 1992; n. 437 del 2000. Sul punto v.: S. MANGIAMELI, *L'ambiente nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in ID (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 139 ss.; M. MARPILLERO, *Incertezze ed equivoci sui poteri regionali nei confronti di concessionari di opere dello Stato*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 878 ss.; A. ANZON DEMMING, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giur. Cost.*, n. 1 del 1986, pp. 1039 ss.; A. ROCELLA, *La circolare di attuazione della l. 431/1985 riaccende il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, pp. 1339 ss.; S. BARTOLE, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., pp. 563 ss.; A. CARIOLA, *Le modificazioni del D.P.R. 616 e la conferma di uno 'statuto' della sostituzione statale nei confronti delle Regioni: la Corte Costituzionale giustifica le scelte del legislatore ma non indica i limiti*, in *Le Regioni*, 1990, pp. 1010 ss.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., pp. 56 ss.

¹⁶¹ Ci si riferisce a diverse sentenze tra le quali spiccano: Corte cost., sentt. n. 187 del 1985; n. 204 del 1993; n. 425 del 1995 e n. 19 del 1997. Per approfondire tale aspetto si ved, a tra gli altri: S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., pp. 73 ss.

¹⁶² Tra le tante si faccia riferimento alle seguenti pronunce: Corte cost., sentt. n. 208 del 1971; n. 243 del 1987, n. 966 del 1988; n. 30 del 1989; n. 37 del 1991; n. 36 e n. 418 del 1992; n. 296 e n. 357 del 1993; n. 222 del 1994; n. 127, n. 157 e n. 416 del 1995 e n. 39 del 2003. Sul punto, per approfondire, v.: F. MERUSI, *Le catastrofi "ripartite"*, in *Giur. Cost.*, 1971, pp. 2319 ss.; P. PINNA, *Competenze regionali e situazioni di emergenza nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1990, pp. 1315 ss.; M. MALO, *Protezione civile regionale*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 1140 ss.; G. P. DOLSO, *Sul principio cooperativo tra Stato e regioni in situazioni di "emergenza"*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 552 ss.; S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 259 ss.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., pp. 75 ss.

ritenersi di competenza statale in quanto tale materia risultava investita dalla clausola dell'interesse nazionale¹⁶³. Ciononostante, però, la sentenza n. 8 del 1985, pur ribadendo l'esistenza di un differente livello di interessi, non può ricavarne due sfere distinte e separate in contrasto tra loro. In questo senso, quindi, per la Corte costituzionale vale «l'insegnamento basilare della sentenza n. 138 del 1972 [la quale ritiene] che, per tutti i settori elencati dal primo comma dell'art. 117 Cost., “vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica” [...]»¹⁶⁴. Oltre questo, la Consulta prosegue dicendo che «lo stabilire in quali forme le due specie di interessi debbano venir considerate e reciprocamente armonizzate compete in larga misura alla legge statale ordinaria; cui spetta, in particolar modo, decidere in che limiti ed a quali effetti l'intreccio riscontrabile fra gli interessi nazionali e regionali richieda che vengano introdotti congegni di cooperazione tra le Regioni e lo Stato, anziché separare con nettezza gli oggetti dell'una e dell'altra competenza»¹⁶⁵.

Da questo esempio e dalle decisioni inerenti le materie più sopra richiamate è evidente che, per la giurisprudenza costituzionale, il principio cooperativo debba essere analizzato sotto due diversi punti di vista. In primo luogo, infatti, tale principio deve considerare molteplici aspetti inerenti alle relazioni tra lo Stato e le Regioni che, in qualche misura, le norme disciplinano inserendovi di volta in volta elementi di collaborazione di qualunque genere¹⁶⁶. In secondo luogo, poi, quando si discorre di principio di leale collaborazione si deve tenere conto anche delle innumerevoli strade che la legislazione ha aperto alle Regioni in quanto esse hanno visto allargare il loro campo di azione in diversi ambiti di competenza statale (è il caso ad esempio del potere estero e dei poteri di emergenza). In altri termini, quindi, il principio in parola è servito sia per confermare la supremazia dello Stato sulle

¹⁶³ Corte cost., sent. n. 138 del 1972, par. 5 e 6 del Considerato in diritto.

¹⁶⁴ Corte cost., sent. n. 8 del 1985, par. 3 del Considerato in diritto.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 85.

Regioni – e non è stato utilizzato solamente come strumento per soddisfare il principio di unità – sia per assicurare alle Regioni una partecipazione assai più ampia nell’esercizio di funzioni molto complesse che ricadevano anche nelle competenze statali¹⁶⁷. Proprio questa oscillante posizione del principio cooperativo ha portato la dottrina a sostenere che esso non si è soltanto affermato «casualmente e senza regole»¹⁶⁸ ma che non abbia mai seguito neppure «un andamento lineare»¹⁶⁹ nel tempo. In questo senso, quindi, la Corte costituzionale ha osservato il fenomeno caso per caso e non ne ha dato, se non per alcune indicazioni e direttive – seguite poi anche dal legislatore¹⁷⁰ – una lettura sistematica. Per quanto detto poc’anzi, quindi, oltre all’importante ruolo avuto dalla giurisprudenza non è da sottovalutare neppure il ruolo che ha avuto la legislazione nella definizione del principio in discorso. Esso, infatti, sviluppatosi trasversalmente in tutto l’ordinamento, è finito con il diventare una sorta di “principio generale” alla quale la legge statale è andata sempre più conformandosi ponendo seri problemi sulla delimitazione dell’esercizio delle competenze legislative regionali. In questo senso, quindi, lo sviluppo del principio di leale collaborazione non è stato ostacolato né dalla rigida ripartizione delle competenze né dai tenui elementi concertativi presenti nella Carta, tanto più che così facendo l’intero sistema costituzionale è stato agevolato nell’adozione di meccanismi collaborativi proprio per il tramite della legislazione nazionale¹⁷¹.

Ad ogni buon conto, però, almeno con riferimento al primo regionalismo italiano, l’avvento del principio della leale collaborazione “ad ogni costo” non è stato del tutto positivo per le Regioni. In questo senso, infatti, il principio in parola – declinato come una direttiva costituzionale implicitamente prevista

¹⁶⁷ S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, ibidem.

¹⁶⁸ Tale espressione è utilizzata da A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano dal “modello” costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o “razionalizzazione” di vecchie proposte?*, in *Le Regioni*, n. 2 del 1998, p. 284.

¹⁶⁹ Parla di andamento non lineare A. ANZON DEMMING, “*Leale collaborazione” tra Stato Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, cit., p. 3585.

¹⁷⁰ Le modalità con cui il legislatore ha previsto elementi di collaborazione sono state introdotte «a rimorchio della giurisprudenza costituzionale». In questi termini: M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1321.

¹⁷¹ S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 86.

nell'ordinamento giuridico¹⁷² – ha permesso alla Consulta di disattendere tacitamente a quanto previsto dall'art. 117 Cost. sul riparto delle competenze non favorendo la posizione regionale ma, bensì, limitandone l'esercizio delle funzioni. Tutto questo è stato possibile perché la Corte ha insistito particolarmente sull'aspetto che il principio di leale collaborazione deve venire in rilievo «in ogni ipotesi [...] nelle quali non sia applicabile [in via eccezionale] l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione»¹⁷³ trasformando, in altri termini, la collaborazione da opportunità per le Regioni a vero e proprio ostacolo per la propria autonomia, considerato il suo potere intrinseco di rafforzamento del centralismo statale¹⁷⁴.

Appurato che per gli aspetti più sopra evidenziati l'uso del principio collaborativo abbia creato delle problematiche all'idea stessa di cooperazione basata su un rapporto paritario tra le Regioni e lo Stato, è vero altresì che questa collaborazione “pura” abbia giovato, in alcuni casi¹⁷⁵, all'intero ordinamento rendendo maggiormente protagoniste le Regioni in determinati settori¹⁷⁶. Tuttavia, però, per quanto in questi ambiti la posizione delle Regioni risultasse più favorevole rispetto all'idea stessa di supremazia dello Stato, ciò che è evidente è che il successo del principio cooperativo ha comportato l'affermazione di equilibri istituzionali molto distanti da ciò che la Costituzione originaria si prefigurava tanto che, per la dottrina, è avvenuta una doppia stortura del sistema costituzionale in quanto, da un lato, sono stati accantonati tutti quei tratti di garantismo presenti nel regionalismo

¹⁷² Sono di questo avviso, tra gli altri: A. ANZON DEMMING, *“Leale collaborazione” tra Stato Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, cit. p. 3535; S. DE GÖTZEN, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 1992, p. 720.

¹⁷³ Corte cost., sent. n. 177 del 1988, par. 5.2. del Considerato in diritto.

¹⁷⁴ S. MANGIAMELLI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 87; A. COSTANZO, *Paradigmi e sussunzioni nel giudizio di costituzionalità. A proposito del “paradigma” della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1994, pp. 2598 ss.; A. ANZON DEMMING, *“Leale collaborazione” tra Stato Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, cit., pp. 3531 ss.

¹⁷⁵ Tra i quali rientrano il dovere di informazione, il dovere di tenere conto delle competenze altrui nell'esercizio delle proprie e, ancora, quelle situazioni dove la legislazione ha previsto un'intesa forte in cui gli elementi di supremazia dello Stato vengono attenuati dall'obbligo di negoziazione e dall'impossibilità di utilizzare i poteri sostitutivi.

¹⁷⁶ S. MANGIAMELLI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 88.

originario, e dall'altro, i pochi spunti collaborativi presenti nella Carta sono stati reinterpretati in chiave maggiormente centralistica, anche nelle materie che, in linea teorica, avrebbero potuto giovare in maggior misura all'autonomia regionale¹⁷⁷.

In conclusione, quindi, risulta evidente che l'armonizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni attraverso l'utilizzo del principio di leale collaborazione deve tenere conto, da un lato, di una maggiore responsabilità regionale anche nelle decisioni di rilievo nazionale nei più svariati ambiti in cui essa è chiamata ad intervenire per propria competenza ma, d'altro canto, questo deve accadere senza ricorrere alla complessità dell'interesse da tutelare o alla sua rilevanza nazionale per giustificare l'avocazione da parte dello Stato di competenze regionali¹⁷⁸ poiché, diversamente, il principio cooperativo diverrebbe uno strumento con cui «coprire preoccupanti e non trasparenti invasioni della competenza regionale»¹⁷⁹.

2.3. Il “nuovo” principio di leale collaborazione

Analizzato come il principio di leale collaborazione veniva definito nel c.d. primo regionalismo italiano rimane da capire come, e in che misura, esso sia stato declinato con la stagione riformistica avviata dalla legislazione ordinaria della fine degli anni novanta e conclusasi, com'è noto, con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001.

Lo spartiacque nella definizione del principio di leale collaborazione tra il primo regionalismo – nel quale, come abbiamo visto, esso appare spesso ondivago e non necessariamente univoco – e il “nuovo” regionalismo è dato, ancora una volta, da due interventi della Corte costituzionale. Il primo di essi è da ricercare nella

¹⁷⁷ T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 103 ss.

¹⁷⁸ A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano dal “modello” costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o “razionalizzazione” di vecchie proposte?*, cit., p. 282.

¹⁷⁹ S. BARTOLE, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 587.

decisione n. 19 del 1997, assunta a margine di un giudizio sull'ammissibilità di un referendum abrogativo¹⁸⁰, con la quale il giudice costituzionale ha ritenuto che «il principio costituzionale di leale cooperazione [deve trovare] il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione»¹⁸¹. La seconda, invece, che dà per la prima volta una definizione esaustiva di cosa sia il principio di leale collaborazione, è invece la sentenza n. 242 del 1997 la quale ha stabilito che il principio in parola «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»¹⁸². Il combinato disposto derivante da queste due sentenze qualifica il principio di leale collaborazione quale espressione più importante del principio costituzionale per cui la Repubblica, nella salvaguardia dell'unità, «riconosce e promuove le autonomie locali» adeguandone «i principi e metodi della sua legislazione».

Di pari passo con queste pronunce giurisprudenziali, anche il legislatore – portando a compimento il processo di riforma avviato per “via ordinaria” nel corso degli anni novanta¹⁸³ – ha poi fatto proprio il «modello del regionalismo cooperativo» già riscontrabile nel previgente assetto costituzionale, prevedendolo espressamente in numerose disposizioni modificate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. In particolare, tra esse si possono richiamare l'art. 116, terzo comma, Cost. che prevede il raggiungimento di intese al fine di riconoscere ulteriori forme di autonomia alle regioni ordinarie¹⁸⁴. L'art. 117, quinto comma, Cost. che impone la partecipazione delle Regioni alle fasi di attuazione ed elaborazione del diritto

¹⁸⁰ La richiesta di referendum popolare riguardava l'abrogazione dell'art. 4, comma 2, limitatamente alle parole “non” e “se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente”, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

¹⁸¹ Corte cost., sent. n. 19 del 1997, par. 3 del Considerato in diritto.

¹⁸² Corte cost., sent. n. 242 del 1997, par. 4 del Considerato in diritto.

¹⁸³ Di cui si è avuto modo di discorrere *supra*.

¹⁸⁴ Per approfondire tale argomento si vedano, tra i tanti: D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1 del 2007, pp. 139 ss.; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, n. 5 del 2020, pp. 94 ss.

europeo¹⁸⁵. L'art. 118, primo comma, Cost. concernente il nuovo riparto delle funzioni amministrative che devono essere distribuite sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza prevedendo, inoltre, al terzo comma dello stesso articolo, forme di coordinamento fra Stato e Regioni in diverse materie di competenza dell'uno o dell'altro ente costitutivo della Repubblica¹⁸⁶. L'art. 119 Cost. concernente il federalismo fiscale¹⁸⁷. Gli artt. 132 e 133 Cost. riguardanti rispettivamente la fusione di Regioni esistenti o l'istituzione di una nuova Regione e il mutamento delle circoscrizioni provinciali e comunali per le quali si prevedono necessarie forme di coinvolgimento degli enti locali¹⁸⁸. Ma anche, e soprattutto, l'art. 120 Cost. con il quale, per parte della dottrina¹⁸⁹, il principio di leale collaborazione viene definitivamente costituzionalizzato in quanto è stato stabilito

¹⁸⁵ Si vedano tra i tanti: T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., pp. 134 ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rass. Parl.* 2002, pp. 913 ss.; G. SERGES, *Commento all'art. 117, quinto comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2263 ss.; A. IACOVELLO, *La partecipazione regionale alla formazione delle politiche dell'Unione europea: nodi critici e possibili soluzioni*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2022, pp. 533 ss.

¹⁸⁶ Su questo argomento cfr.: Q. CAMERLENGO, *Commento all'art. 118 della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2333 ss.; L. VESPIGNANI, *Leale collaborazione intersoggettiva: una regina senza terra?*, in *Diritto e società*, n. 2 del 2012, pp. 291 ss.; F. GHIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2022, pp. 204 ss.; C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2022, pp. 262 ss.

¹⁸⁷ Su questo particolare aspetto si vedano: M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria della differenziazione territoriale*, in *Rivista del GdP*, n. 1 del 2021, pp. 121 ss.; F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI - G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 155 ss.; M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2022, pp. 395 ss.

¹⁸⁸ Sul punto si vedano: A. PATRONI GRIFFI, *Artt. 131, 132 e 133*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 435 ss.; F. FABRIZZI, *Il ritaglio territoriale ed il legislatore "inefficace"*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2022, pp. 395 ss.

¹⁸⁹ Vedi tra i tanti: L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo della Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2007; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit.; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali: tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2004, pp. 883 ss.; R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2004; Id., *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà, poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 19 del 2012; C. MAINARDIS, *Commento all'art. 120 della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2379 ss.

che lo Stato deve esercitare i poteri sostitutivi «nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione».

Tuttavia, anche su questo punto, però, la dottrina non segue la medesima linea poiché, per qualcuno¹⁹⁰, tale principio deve operare solo nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo statale mentre, per altri maestri¹⁹¹ a cui fa eco la Corte costituzionale nelle pronunce successive alla riforma del Titolo V¹⁹², la portata dell'enunciato dell'art. 120 Cost. deve essere esteso a tutto l'ordinamento assumendo, dunque, una portata generale. Per sostenere questa seconda ipotesi, nella sentenza n. 31 del 2006, la Corte costituzionale ha stabilito che il principio di leale collaborazione deve essere chiamato a «presiedere tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni»¹⁹³, ribadendo che l'elasticità e l'adattabilità di questo principio «lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti [tra Stato e Regioni], attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti»¹⁹⁴. In altri termini, secondo questo approdo giurisprudenziale, lo Stato deve sempre tenere conto del principio in esame a maggior ragione quando esso esercita competenze proprie che, però, si intrecciano con materie di competenza regionale. Prendendo per buona tale lettura, quindi, emerge con maggiore chiarezza rispetto al passato che, in tali materie, mancando la leale collaborazione, lo Stato può incorrere nella violazione diretta di questo principio

¹⁹⁰ È di questo avviso F. MERLONI, *La Leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3 del 2002, p. 865 nel quale l'autore espone che il riferimento all'art. 120 Cost. è «specifico e non estendibile» e «sembra ipotizzare un dovere di leale collaborazione a senso unico»; in altri termini, quindi, sono le autonomie che hanno il dovere di collaborare con lo Stato e non viceversa. Con contenuti simili v. S. MANGIAMELLI, voce *Leale collaborazione (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, XVI, Roma, 2008, p. 6; in questo contributo l'autore ritiene che si debba escludere «la possibilità di generalizzare il riferimento alla leale collaborazione contenuto nell'art. 120, secondo comma, Cost.».

¹⁹¹ Tra questi autori si riporta: A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit. p. 43, nel quale l'autore ritiene che «il modello cooperativo emerge da una serie di previsioni costituzionali» tra le quali «spicca per importanza e chiarezza l'art. 120, comma 2, che aggiunge [...] il tassello del necessario rispetto del principio di leale collaborazione nei poteri sostitutivi».

¹⁹² Corte cost., sentt. n. 282 del 2002 e n. 303 del 2003.

¹⁹³ Corte cost., sent. n. 31 del 2006, par. 4.2 del Considerato in diritto.

¹⁹⁴ Tra virgolette: Corte Costituzionale, sent. n. 31 del 2006, par. 4.2. del Considerato in diritto. Per un approfondimento dottrinale sul punto e la declinazione di questo principio negli anni successivi si rimanda a: P. SANTINELLO, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2016, pp. 873 ss.

qualora non attivi tutti i canali utili al raggiungimento della cooperazione medesima. Di conseguenza, dunque, se mancasse un dialogo tra Stato e Regioni i giudici delle leggi potrebbero dichiarare costituzionalmente illegittimi i provvedimenti statali proprio per violazione diretta del principio di leale collaborazione. Con queste conclusioni, quindi, la Corte costituzionale ha cementificato, da una parte, un indirizzo che in qualche modo aveva già fatto proprio durante il primo regionalismo ma, dall'altro lato, ha aggiunto un ulteriore tassello riconoscendo che la genericità della leale collaborazione pone l'ordinamento di fronte alla necessità di adottare «continue precisazioni e concretizzazioni [che] possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale [...]»¹⁹⁵ e possono essere assunte in qualunque momento.

A proposito di tale aspetto, inoltre, la Consulta ha aggiunto delle ulteriori chiavi di lettura per poter dipanare le eventuali problematiche che potrebbero sorgere nella declinazione del principio della leale collaborazione. In tal senso, infatti, da un lato la Corte ha permesso allo Stato di sviluppare articolate politiche coordinate che, pur riguardanti settori strategici, non risultano compresi nei settori ad esso afferenti mentre, dall'altro, ha predisposto degli strumenti ulteriori tramite i quali le Regioni hanno potuto stringere rapporti collaborativi con gli organi centrali al fine di calibrare al meglio tutta l'attività concertativa. Su questo punto, però, come ampiamente pronosticabile, le decisioni della Corte costituzionale sono mutate con il variare della materia interessata e in base al regime giuridico previsto dal vigente Titolo V della Costituzione. Così operando, quindi, la giurisprudenza costituzionale ha elaborato tre differenti paradigmi al fine di fondare l'obbligo di leale collaborazione a carico dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Corte cost., sent. 31 del 2006, par. 4.2 del Considerato in diritto.

¹⁹⁶ S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. FERRARA – M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente – I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 403 ss.; ID., *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, in *Amm. in cammino*, 26 settembre 2016; G. RIVISECCHI, *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"* (25 febbraio 2016), in *OsservatorioAIC*, 10 marzo 2016.

Il primo paradigma in esame è stato definito come «paradigma della forte incidenza» il quale, secondo autorevole dottrina, si verifica nei casi in cui lo Stato svolge una propria competenza esclusiva esercitando, giustappunto, una “forte incidenza” sulle funzioni regionali. Pertanto, dunque, si rende costituzionalmente necessario il fatto che gli atti sub-legislativi tramite i quali questa competenza prende corpo debbano essere adottati attraverso un procedimento che permetta alle Regioni di contribuire in modo collaborativo rispetto all’attività statale¹⁹⁷. Volendo fare degli esempi ricadenti in questo particolare filone giurisprudenziale non si possono non citare le sentenze n. 88 del 2003 e n. 232 del 2009 riguardanti, rispettivamente, i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale¹⁹⁸ e la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema¹⁹⁹.

Il secondo modello, invece, è quello che è stato definito «il paradigma dell’intreccio» il quale si fonda sul fatto che esistono delle casistiche dove non è agevole individuare a quale materia appartenga una determinata disciplina considerato che all’interno di essa si possano “intrecciare” aspetti riconducibili alla competenza statale o a quella regionale²⁰⁰. In queste particolari situazioni secondo la Corte costituzionale si dovrebbe ricorrere al criterio di prevalenza, cercando di capire quale delle diverse materie interessate prevalga. Tuttavia, però, qualora tale attività non consentisse di arrivare ad una definizione esaustiva spetta al legislatore statale la regolazione dell’esercizio della funzione regolamentare o di quella amministrativa in modo tale da rispettare il principio di leale collaborazione²⁰¹.

¹⁹⁷ S. PAJNO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”*, cit.

¹⁹⁸ Corte cost., sent. n. 88 del 2003, par. 4 del Cons in diritto. Sul punto, la Corte ritiene che «*la forte incidenza [dell’attività statale] sull’esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative e amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che [le] scelte siano operate dallo Stato...*».

¹⁹⁹ Corte cost., sent. n. 232 del 2009, par. 5 del Considerato in diritto.

²⁰⁰ S. PAJNO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”*, cit.

²⁰¹ R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2009, pp. 618 ss.; S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2011, pp. 341 ss.; 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 del 2011, pp. 1064 ss.

Concludendo tale discorso, infine, il terzo paradigma è quello della c.d. «sussidiarietà legislativa» la quale ha permesso ai giudici delle leggi di arrivare alla conclusione secondo cui lo Stato, nella «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»²⁰² – può istituire, disciplinare e allocare a sé qualunque funzione amministrativa che rientri in materie diverse da quelle previste all’art. 117, secondo comma Cost. a condizione, però, che preveda – nella fase di attuazione amministrativa – il raggiungimento di un’intesa con la Regione interessata dal singolo intervento o, nei casi di atti statali a carattere generale di tipo programmatico o di individuazione di criteri regolatori, di un’intesa da raggiungersi in sede di Conferenza Stato-Regioni²⁰³. In altri termini, quindi, questo terzo paradigma può intervenire in settori di grande rilievo per l’intero ordinamento attraverso l’approvazione di un atto normativo statale che, in ogni caso, non può prescindere dall’intesa che, a sua volta, è l’unico strumento utile ad assicurare la conformità a Costituzione delle stesse leggi che disciplinano l’avocazione allo Stato di funzioni amministrative in materie di competenza regionale²⁰⁴.

Definito quindi il quadro costituzionale di riferimento, ivi compresi i paradigmi decisionali assunti dalla Corte costituzionale in merito al principio di leale collaborazione in parola, restano da analizzare gli strumenti con cui il legislatore ha inteso disciplinare tale principio. Tali strumenti sono stati per la prima volta disciplinati nel D.P.R. n. 614 del 1980 che li ha classificati come modi di raccordo e di coordinamento delle attività di uffici statali e regionali dotati di competenze complementari tra loro. Tuttavia, però, complice forse la sua particolarità, tale decreto è stato impugnato dinanzi alla Corte costituzionale la quale, nella sentenza n. 214 del 1988, ha stabilito che possono essere adottate «svariate misure di raccordo o di coordinamento paritario - come, ad esempio, le

²⁰² Corte cost., sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto.

²⁰³ S. PAJNO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”*, cit.

²⁰⁴ S. PAJNO, *op. ult. cit.*, ibidem.

intese²⁰⁵, le consultazioni, le richieste di parere²⁰⁶, le convenzioni, le informazioni reciproche²⁰⁷ -, le quali sono in perfetta armonia con il principio fondamentale della “leale cooperazione”, che [la] Corte [...] ritiene essere alla base dei rapporti tra Stato e regioni, e, in particolare, di quelli fra essi ordinati su base paritaria, cioè i c.d. rapporti orizzontali»²⁰⁸. Successivamente, la Consulta ha precisato che l’introduzione di questi strumenti non è una scelta libera del legislatore ordinario ma è una scelta obbligata, sindacabile – a seconda del tipo di atto – in sede di giudizio di legittimità o di conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni²⁰⁹.

In altre parole, quindi, si tratta di strumenti adattabili – di volta in volta – a situazioni concrete, destinate ad influenzare in maniera importante sia l’attività legislativa che quella amministrativa a seconda dello strumento scelto. Con riferimento all’aspetto amministrativo, ad esempio, la Corte ha ritenuto

²⁰⁵ Questo è lo strumento maggiormente incisivo per il raggiungimento del principio di leale collaborazione; come si vedrà in seguito, esso si divide in intesa forte o debole, a seconda delle diverse conseguenze che scaturiscono dal suo mancato raggiungimento.

²⁰⁶ Il parere, declinato dalla Corte Costituzionale, sent. n. 33 del 2011, par. 5.6. del Considerato in diritto e annoverato tra i principali strumenti per il raggiungimento della leale collaborazione, impone che «*che le parti della relazione che si viene [...] ad instaurare si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio. Chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta: dunque, trasmettendo l’atto oggetto di parere e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio. Nel contempo, il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l’atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato*». Per approfondire il punto si vedano, tra gli altri: A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2011, pp. 1246 ss.; A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione ‘irrituale’ (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. n. 33/2011)*, in *federalismi.it*, n. 5 del 2011; A. STERPA, *Un parere ‘artificiale’: prime riflessioni sulla sentenza della Corte Costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in *federalismi.it*, n. 6 del 2011. Sul termine in cui vada rilasciato il parere si veda, invece: Corte cost., sent. n. 225 del 2009, par. 6.1. del Considerato in diritto.

²⁰⁷ La Corte Costituzionale nella sentenza n. 104 del 2010, par. 4 del Considerato in diritto stabilisce che questo è lo strumento «*con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell’esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)*». Per approfondire il discorso su tale strumento della leale collaborazione si veda: A. SIMONATI, *La leale collaborazione «informativa»: un principio «seminuovo» nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2010, pp. 1330 ss.

²⁰⁸ Corte cost., sent. n. 214 del 1988, par. 3 del Considerato in diritto. In altri termini, questa conclusione è confermata anche da Corte cost., sent. n. 62 del 2005, par. 16 del Considerato in diritto nel quale il giudice costituzionale ribadisce che «*il livello e gli strumenti [della leale 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*».

²⁰⁹ Come stabilito in Corte cost., sentt. n. 251 del 2016, n. 249 del 2008 e n. 58 del 2007.

imprescindibile l'utilizzo del principio in esame quando si fa fronte al procedimento di allocazione delle funzioni amministrative, così come avviene con altri principi costituzionali quali la sussidiarietà, l'adeguatezza e la differenziazione. Per questi motivi, quindi, il principio di leale collaborazione è fondamentale affinché possa essere individuato il livello di governo territoriale più idoneo allo svolgimento di ciascuna funzione amministrativa in quanto, tale scelta, non può prescindere da una serie di valutazioni che devono prevedere un adeguato coinvolgimento degli enti territoriali interessati dal procedimento allocativo cosicché essi possano candidarsi a diventare – a loro volta – potenziali destinatari della funzione stessa²¹⁰.

Di contro, invece, con riferimento all'aspetto legislativo, la Corte costituzionale si è resa protagonista con meccanismi ancora più innovativi per coniugare i principi più sopra richiamati, tant'è che è arrivata ad operare una divisione tra lo stesso tipo di strumento della collaborazione. Il riferimento è alla differenziazione, operata in sede di contenzioso, tra intesa forte e intesa debole la quale viene ripresa per la prima volta dopo la riforma del Titolo V²¹¹, nella sentenza n. 303 del 2003²¹². Facendo riferimento all'intesa forte, la Consulta ha stabilito che essa è un'intesa necessaria e non superabile per l'assunzione dell'atto finale del procedimento (una sorta di intesa paritaria tra Stato e Regioni²¹³) mentre, invece, l'intesa debole è sempre un'intesa necessaria ma, contrariamente alla prima, questa è superabile dallo Stato previa motivazione che giustifichi la correttezza e la ragionevolezza della conclusione del procedimento in assenza dell'intesa²¹⁴. Accompagnata dalle conclusioni operate poi dalla sentenza n. 6 del 2004, l'intesa è stata indicata quale principale strumento tramite cui la giurisprudenza costituzionale ha raggiunto l'obiettivo di coniugare sia il bisogno dello Stato di dotarsi di strumenti necessari a far valere imprescindibili istanze unitarie anche nelle politiche riguardanti materie non affidate alle proprie competenze esclusive,

²¹⁰ M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2013, pp. 947 ss.

²¹¹ In realtà, la prima definizione di "intesa forte" è da ricercare in: Corte cost., sent. n. 207 del 1996, par. 4 del Considerato in diritto.

²¹² Corte cost., sent. n. 303 del 2003, par. 2.2 del Considerato in diritto.

²¹³ Corte cost., sent. n. 383 del 2005, par. 30 del Considerato in diritto.

²¹⁴ Vedi, tra le altre, Corte Cost. sent. n. 6 del 2004, n. 121 del 2010 e n. 33 del 2011.

sia l'esigenza di non estromettere le Regioni da scelte di primaria importanza riguardanti la vita della propria collettività²¹⁵. L'intesa, quindi, è uno strumento tramite il quale Stato e Regioni possono accordarsi in tematiche molto complesse quali, ad esempio, le politiche legate ai trasporti o all'energia che, in fin dei conti, riguardano tutto l'ordinamento giuridico e non un solo ente territoriale circoscritto²¹⁶. Ciò che emerge dalle previsioni operate nelle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, quindi, è che allo Stato è consentito sì di intervenire in settori non di propria competenza ma tale intervento è tuttavia sempre subordinato da un vero e proprio "potere di veto" attivabile dalle Regioni che intendono sottrarsi all'intesa²¹⁷.

Secondo autorevole dottrina, però, tale aspetto pone un serio problema sotto il profilo della politica del diritto con particolare riferimento alla c.d. "sindrome del NIMBY" che, secondo questa lettura, porta le comunità territoriali ad opporsi con forza ad opere di interesse generale che possono avere effetti pregiudizievoli per i luoghi nei quali sono collocati²¹⁸. Sotto questo punto di vista, quindi, la critica che si può muovere alla soluzione dell'intesa forte, è che essa non può ritenersi come una soluzione pienamente funzionale visto che consegna le strategie politiche nazionali sui settori di volta in volta interessati ai poteri di veto della singola Regione. In altri termini, quindi, al fine di coniugare gli interessi regionali interessati con l'esigenza di disporre di strumenti in grado di condurre a elaborazioni di efficaci politiche nazionali su settori nevralgici, sarebbe auspicabile che si costruisse un'arena nella quale gli enti territoriali, coordinati in un sistema ordinato, si facciano portatori dell'interesse generale e partecipino all'elaborazione

²¹⁵ S. PAJNO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, cit.

²¹⁶ Sul punto si vedano, tra gli altri: S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Esi, Napoli, 2009.

²¹⁷ S. PAJNO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, cit.

²¹⁸ G. D'AMICO, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni «meno reattive»? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, n. 1 del 2005, pp. 71 ss.

di strategie unitarie²¹⁹. Proprio su questo aspetto e sulla creazione di un'arena di questo tipo insiste la sentenza n. 6 del 2004 la quale ritiene che, per addivenire ad un risultato soddisfacente, sia sufficiente attuare l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 procedendo, quindi, all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome²²⁰.

In sintesi, quindi, la sentenza n. 6 del 2004 e la giurisprudenza costituzionale che da questa decisione ha tratto spunto pare porre un incentivo, nei confronti degli organi titolari dell'indirizzo politico, quantomeno a dare attuazione all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 al fine di svincolarsi dalla rete di poteri di veto derivante dall'accoglimento del principio dell'intesa forte. A ben vedere, però, questo incentivo non ha prodotto effetti significativi e, verosimilmente, è proprio per questa ragione che, a partire dal 2010, la giurisprudenza costituzionale ha notevolmente indebolito le pretese collaborative nei confronti della legge statale che avochi al centro funzioni amministrative in materie di competenza regionale. In questo senso, infatti, se si analizza la giurisprudenza del periodo la quale tiene ben a mente la centralità del "doppio passaggio" operato con le sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 che, come già visto *supra*, sono i capisaldi del principio dell'attrazione in sussidiarietà delle competenze legislative²²¹, la Consulta ha precisato che pur esistendo una centralità, l'intesa non può derogare alla rigidità costituzionale del riparto delle competenze tra Stato e Regioni in quanto questa, dettando un vincolo meramente politico, non può

²¹⁹ S. PAJNO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, cit.

²²⁰ S. PAJNO, *op. ult. cit.*, ibidem.

²²¹ Per approfondire il discorso sul principio di sussidiarietà si vedano, tra i tanti: S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2004, pp. 578 ss.; G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, n. 2 del 2004, pp. 171 ss.; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2006, pp. 889 ss.; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2004, pp. 381 ss.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2004, pp. 941 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 2805 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 5 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2004, pp. 587 ss.

assurgere a passaggio necessario nello svolgimento del procedimento legislativo²²². Sotto questo profilo, la Corte costituzionale ha ulteriormente precisato che il principio di leale collaborazione non può operare come parametro di legittimità costituzionale degli atti legislativi²²³ poiché, diversamente, si aggraverebbe il procedimento legislativo a discapito della ripartizione competenziale prevista in Costituzione. Questa limitazione alla partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo dello Stato (ma anche degli Enti locali al procedimento legislativo regionale) fa sì che il principio di leale collaborazione sia applicato in maniera parziale arrivando a compromettere le relative attribuzioni costituzionali²²⁴. Così facendo, dunque, alle Regioni viene precluso non soltanto il perseguimento dei loro interessi ma anche la possibilità di proporre istanze nei procedimenti legati alla realizzazione di politiche pubbliche di loro interesse ponendole, quindi, in una sorta di posizione “passiva” dalla quale non è loro permesso sindacare le scelte legislative dello Stato inerenti gli strumenti collaborativi da utilizzare in sede concertativa²²⁵.

2.4. La parentesi della sentenza n. 251 del 2016 e il “ritorno al passato” degli ultimi anni

Nonostante quanto detto finora possa far pensare che almeno in certi settori della leale collaborazione la Corte costituzionale potesse essere giunta ad un certo grado di prevedibilità e uniformità nella declinazione del principio in parola, la verità è che la giurisprudenza su questo particolare principio continua ad avere caratteri intrinsecamente ondivaghi che, conseguentemente, hanno determinato continui cambi di visione non consentendo di addivenire ad un buon grado di

²²² Corte cost., sent. n. 387 del 2007, par. 4.1. del Considerato in diritto.

²²³ Tra le tante sentenze in questi termini v. Corte cost., sent. n. 46 del 2013, par. 4.2.2. del Considerato in diritto; Corte cost., sent. n. 8 del 2013, par. 6.3 del Considerato in diritto; Corte cost., sent. n. 299 del 2012, par. 8.2 del Considerato in diritto; Corte cost., sent. n. 221 del 2012, par. 2 del Considerato in diritto.

²²⁴ Sul punto si vedano, tra le tante sentenze: Corte cost., sentt. n. 33 del 2011; n. 239 del 2013; n. 7 del 2016 e n. 142 del 2016.

²²⁵ R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., p. 98.

certezza e prevedibilità nell'applicazione della leale cooperazione e, alla conseguente, tutela degli interessi delle autonomie territoriali²²⁶. Tuttavia, però, un punto importante per la salvaguardia delle posizioni regionali è arrivato con la sentenza n. 251 del 2016 che ha impostato una posizione molto innovativa nella lettura del principio in parola²²⁷. Per comprendere meglio di cosa si tratta, occorre muovere l'analisi dalla censura che è stata sollevata per la mancanza, nella legge delega impugnata²²⁸, di una previsione esplicita dell'intesa tra Stato e Regioni in sede di attuazione della stessa legge. Il tratto nuovo di questa sentenza poggia sul fatto che, per la prima volta, i giudici delle leggi hanno dichiarato costituzionalmente necessario il raccordo nel procedimento di adozione di un atto legislativo (anche se non di una legge vera e propria)²²⁹. Pur con tutti i dovuti correttivi, dunque, la Corte costituzionale ha notevolmente potenziato lo strumento dell'intesa portandola ad essere considerata, da una parte, come «la soluzione che meglio incarna la collaborazione» ma, dall'altra, confermando che in linea generale il principio in esame, per il tramite della stessa²³⁰, non si può imporre al procedimento legislativo a meno che il legislatore delegato non debba «riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente

²²⁶ M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit. pp. 973 e 981.

²²⁷ Per approfondire l'analisi della sentenza n. 251 del 2016 si vedano, tra i tanti: J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6 del 2016, pp. 705 ss.; 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*, in *federalismi.it*, n. 25 del 2016; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *forumcostituzionale.it*, 10 gennaio 2017; G. RIVOCCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *forumcostituzionale.it*, 2 febbraio 2017; G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, in *Giur. Cost.*, 2016, pp. 2236 ss.; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1 del 2017; M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti legislativi attuativi*, in *Giur. Cost.*, 2016, pp. 2236 ss.

²²⁸ La legge di cui si discorre è la Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), c.d. Legge Madia.

²²⁹ C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2016, pp. 857 ss., spec. p. 860.

²³⁰ Definita dalla sentenza in parola come «cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati».

connesse»²³¹. In altri termini, quindi, la Consulta ha potenziato il ruolo della leale collaborazione affermando che è compito del legislatore «predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni» allo scopo di conformare «le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012)»²³². La Corte prosegue affermando che l'intervento del legislatore statale è legittimo nel momento in cui esso sia necessario a garantire l'unitarietà purché venga adottato «nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile [...] a guidare i rapporti tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008)»²³³. Concludendo, poi, i giudici delle leggi hanno ritenuto, però, che gli approdi più sopra richiamati non avrebbero potuto estendersi alle disposizioni attuative della legge delega impugnata in quanto si sarebbe dovuto accertare solo successivamente se, e come, ci sarebbero state effettive lesioni «delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo [avrebbe potuto] apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione»²³⁴. Successivamente a questo epilogo giurisprudenziale, il Governo ha avanzato varie richieste di chiarimenti al Consiglio di Stato il quale, con il parere n. 83 del 2017, ha affermato che il principio di leale collaborazione, vista la forte concatenazione di competenze statali e regionali nelle materie oggetto di delega, deve assurgere come un ulteriore limite al quale il decreto legislativo debba, da una parte conformarsi, e dall'altra riuscire ad assumere una portata tale da indirizzare l'intero potere governativo²³⁵.

²³¹ Virgolettati tratti da: Corte cost., sent. n. 251 del 2016, par. 3 del Considerato in diritto.

²³² Ibidem.

²³³ Corte cost., sent. n. 251 del 2016, par. 4.2.1. del Considerato in diritto.

²³⁴ Virgolettati tratti da: Corte cost., sent. n. 251 del 2016, par. 9 del Considerato in diritto. Sul punto, per un approfondimento dottrinale v. E. CATELANI, *Giustizia costituzionale tra "anima politica" ed "anima giurisdizionale" e sua incidenza sulla forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 8 del 2017, pp. 15 e 16.

²³⁵ Per approfondire i passaggi legati all'emanazione del parere del Consiglio di Stato si vedano: B.G. MATTARELLA, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Giorn. Dir. Amm.* n. 2 del 2017, pp. 179 ss.; S. BATTINI, *Cambiamento amministrativo, cambiamento giurisprudenziale, cambiamento costituzionale. Brevi note sulla sentenza n. 251 del 2016 della Corte Costituzionale*, in *Diritti lavori mercati*, n. 15 del 2017, pp. 124 ss.; P. RAMETTA, *I riflessi della sentenza C. Cost.*

Da questa breve analisi, quindi, si può dedurre che la sentenza n. 251 del 2016, proprio per la sua forza intrinseca rappresentata dal cambio di paradigma sulla collaborazione legislativa, si ponga come un nuovo punto di partenza nella declinazione dell'intero principio collaborativo. Sotto questo aspetto, però, la scelta dei giudici costituzionali apre un quesito non di secondaria importanza legato principalmente alla modalità con cui tale principio possa trovare applicazione. Da una parte, infatti, vi è chi ritiene che l'applicazione del principio collaborativo alla legislazione debba riguardare soltanto la delegazione legislativa²³⁶ mentre un'altra lettura – assai più estensiva – porta a ritenere, invece, che tale decisione debba riguardare tutti i “procedimenti legislativi”²³⁷. Tuttavia, però, entrambe le soluzioni non appaiono facilmente percorribili. Difatti, analizzandole entrambe, si è portati a ritenere che se si preferisce l'applicazione “restrittiva” del principio discendente dalla sentenza in esame si andrebbe incontro all'utilizzo di canali di interlocuzione con il sistema delle Conferenze molto particolari²³⁸ e, verosimilmente, incompatibili a livello strutturale con l'urgenza del decreto legge²³⁹. Diversamente, invece, se si predilige la “seconda via” – quella cioè dell'estensione a tutti i procedimenti legislativi del principio discendente dalla sentenza n. 251 del 2016 – tale scelta aprirebbe (come già evidenziato in dottrina) ad una modifica della “forma di Stato” e, in questo modo, gran parte della legislazione statale sarebbe assunta di concerto con le Regioni²⁴⁰. Tuttavia, però, pur con i problemi dianzi evidenziati, dal dato testuale della sentenza emerge che questa “seconda via” sia preferibile

251/2016 sul sistema delle fonti ad un anno dalla decisione, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3 del 2017.

²³⁶ È di questo avviso, ad esempio, il parere del Consiglio di Stato più sopra richiamato.

²³⁷ Si veda, a titolo di esempio, ciò che è sostenuto in: J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., p. 706.

²³⁸ Il riferimento è alla previsione dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, dove la Conferenza unificata doveva esprimere un parere sul disegno di legge finanziaria e sul documento di programmazione economica e finanziaria (DEF). Esempio suggerito da: S. PAJNO, *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 15 maggio 2017, p. 14, nota 53.

²³⁹ S. PAJNO, *op. ult. cit.*, p. 14.

²⁴⁰ J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., p. 706.

visto e considerato che all'interno della pronuncia non ci sono motivazioni sufficienti a distinguere gli strumenti dell'attività legislativa statale²⁴¹.

Qualunque sia la lettura data a tale questione, però, ciò che è chiaramente riscontrabile nell'analisi della sentenza n. 251 del 2016 è che essa pone tre profili innovativi fondamentali che meritano di essere evidenziati. Il primo di essi è legato all'impatto dirimpente che questa sentenza avrebbe potuto dare al sistema delle Conferenze; il secondo, invece – in parte già evidenziato – è che, da questa pronuncia, il giudice costituzionale ha esteso l'applicazione del principio della leale collaborazione anche alla delegazione legislativa e, infine, il terzo profilo innovativo – strettamente legato al secondo – è che il principio in esame avrebbe potuto estendersi anche nell'ambito del procedimento di formazione di ogni normazione primaria dello Stato²⁴². Accantonato questo terzo profilo sin dalla sentenza n. 44 del 2018 con la quale la Corte costituzionale ha ribadito che il meccanismo di coinvolgimento regionale debba valere solo quando lo Stato ritenga di intervenire per mezzo di una legge di delega e dei conseguenti decreti legislativi (non imponendosi dunque alla legge o al decreto legge)²⁴³, occorre comprendere come, invece, la Consulta si sia posta verso gli altri due profili più sopra evidenziati.

In ordine di tempo, il primo dei due profili innovativi rimasti – quello legato alla delegazione legislativa – è stato ridimensionato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 198 del 2018, la quale ha previsto che il procedimento di formazione del decreto delegato debba essere un procedimento necessariamente chiuso ed espresso e non può discendere, come previsto dalla sentenza n. 251 del 2016, in maniera automatica dal principio di leale collaborazione il quale, com'è noto, è uno dei principi cardine dell'intero assetto costituzionale italiano²⁴⁴. Di conseguenza, dunque, la leale collaborazione prevista con le modalità della sentenza n. 251 del 2016 si deve concretizzare attraverso una disposizione espressa della legge di

²⁴¹ J. MARSHALL, *op. ult. cit.*

²⁴² S. PAJNO, *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, cit., p. 14.

²⁴³ Corte cost., sent. n. 44 del 2018, par. 6 del Considerato in diritto.

²⁴⁴ *Ibidem*. Fanno eccezione alcuni casi giurisprudenziali tra i quali, a titolo di esempio, si richiama: Corte cost., sent. n. 78 del 2020 par. 5.3 e 6.6.2. del Considerato in diritto.

delega che può essere sia di derivazione parlamentare sia di derivazione giurisprudenziale per il tramite di una sentenza additiva²⁴⁵.

Questa nuova conclusione giurisprudenziale, nel ritenere che il principio di leale collaborazione non può obbligare il Governo a intese (o pareri) con le Regioni all'interno del sistema delle conferenze, porta la Corte costituzionale ad intaccare anche il primo dei tre profili innovativi più sopra evidenziati che, in ogni caso, viene definitivamente accantonato con la sentenza n. 161 del 2019. Nel merito, tale pronuncia esamina la questione di legittimità costituzionale di una legge delega, per avere questa previsto nel procedimento di formazione del decreto delegato il solo parere della Conferenza Stato-Regioni e non già dell'intesa. Per dichiarare la non fondatezza della questione, la Consulta compie una duplice analisi muovendo, da un lato, dalla considerazione che il decreto legislativo in discorso sarebbe ascrivibile ad una competenza esclusiva dello Stato (ex art. 117, comma 2, lett. r), Cost.)²⁴⁶ e dall'altro, con riferimento alla normativa delegata, ritenendo che essendoci un insieme di competenze concatenate, non è necessaria l'intesa "in senso stretto" poiché il procedimento di cooperazione è rinvenibile «nell'iter di formazione del decreto legislativo [visto che] il Governo ha, in concreto, fatto ricorso al procedimento di intesa [...pur...] non in modo meramente nominalistico»²⁴⁷. Questa nuova lettura giurisprudenziale che, com'è evidente, pone il sistema delle conferenze in un ruolo quasi subordinato, è avvalorata anche dal richiamo che la Corte opera con riferimento alle interlocuzioni avute tra il Governo e le Regioni le quali avrebbero superato il «mero parere, tramite un dialogo che va oltre, per flessibilità e bilateralità, [al] rigido schema della sequenza coordinata di atti unilaterali»²⁴⁸. Tale posizione, evidentemente, contraddittoria della logica discendente dalla sentenza n. 251 del 2016 – che com'è noto ritiene lese le competenze regionali già con la legge di delega perché già al suo interno intervengono una moltitudine di materie non districabili – ribalta totalmente il

²⁴⁵ Corte cost., sent. n. 198 del 2018, par. 3.3.1. e 3.3.3. del Considerato in diritto.

²⁴⁶ Corte cost., sent. n. 161 del 2019, par. 6 e 6.1, in relazione al par. 4.2.

²⁴⁷ Corte cost., sent. n. 161 del 2019, par. 6.2.

²⁴⁸ *Ibidem*.

ragionamento muovendo dall'idea che l'analisi della questione debba partire dal contenuto del decreto delegato e arrivare alla valutazione della legittimità della delega. Tuttavia, però, siffatta scelta apre diverse questioni problematiche assolutamente non secondarie; in primo luogo, infatti, preferendo la nuova lettura, si è portati a ritenere che la delega sia impugnabile soltanto se – insieme ad essa – si impugna anche il decreto legislativo da essa discendente. In secondo luogo, poi, sempre seguendo il discorso della sentenza del 2019, al primo problema evidenziato si aggiunge il fatto che la stessa delega debba essere esercitata con norme aventi una qualsiasi «concorrenza di competenze» ma su questo punto, però, non è detto che ciò avvenga visto e considerato che nella redazione della legge di delega l'attività parlamentare si può concentrare, esclusivamente, su norme riconducibili a competenze dello Stato²⁴⁹. Al di là di ciò, in ogni caso, è noto che quando si voglia censurare unitamente sia il decreto legislativo sia la legge delega, questo è possibile solo per i giudici comuni poiché le Regioni, salvi casi eccezionali, nel momento in cui si accingono ad impugnare le disposizioni delegate, potrebbero trovarsi ampiamente oltre la scadenza del termine imposto dall'art. 127 Cost. per il ricorso avverso la legge di delega²⁵⁰.

Ciò che emerge dall'analisi delle sentenze più sopra richiamate è che l'attività della Consulta ha incrinato notevolmente i profili innovativi discendenti dalla sentenza n. 251 del 2016, la quale poi ha definitivamente “capitolato” per via degli approdi raggiunti nella sentenza n. 169 del 2020. Per comprendere in che modo si sia giunti a tale “capitolazione” occorre prendere le mosse dall'antefatto che ha portato diversi soggetti ad impugnare, dinanzi al giudice amministrativo, un decreto ministeriale recante la rideterminazione del numero delle camere di commercio, adottato in esecuzione di una disposizione prevista all'interno di un decreto legislativo²⁵¹. Il provvedimento ministeriale di cui si tratta, visto quanto

²⁴⁹ A. AMBROSI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2 del 2021, pp. 272 ss.

²⁵⁰ *Ivi*, pp. 282 e 283.

²⁵¹ Nel merito, questo provvedimento ministeriale è stato adottato nel 2018 in esecuzione dell'art. 3 decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 («Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura»).

stabilito dall'articolo del decreto legislativo in parola, avrebbe dovuto prevedere il coinvolgimento delle autonomie regionali attraverso il rilascio di un parere in Conferenza Stato-Regioni. Tuttavia, però, questo articolo è stato dichiarato parzialmente illegittimo dalla sentenza della Consulta n. 261 del 2017, in quanto il provvedimento del ministro avrebbe dovuto adottarsi «previa intesa» con la Conferenza e non attraverso l'emissione del semplice parere. Sempre su questo aspetto, poi, rileva anche che, a seguito della pronuncia del 2017, il Governo abbia cercato un'intesa ma, constatata l'impossibilità di raggiungerla, ha poi provveduto unilateralmente superando il dissenso secondo quanto previsto dall'art. 3 del n. 281 del 1997²⁵².

Chiarito lo scenario di partenza, si può passare al merito della questione rilevando che il TAR ha sollevato questione di legittimità costituzionale sia con riferimento alla disposizione del decreto legislativo di cui si parla, sia con riferimento all'articolo della legge di delega dal quale esso discende²⁵³ e, proprio quest'ultima impugnativa, discende dal fatto che il decreto legislativo aveva previsto il solo parere della Conferenza, mentre – nella prospettiva del rimettente – il principio di leale collaborazione avrebbe imposto un'intesa visto che la delega interveniva su un insieme di materie, riconducibili a competenze statali e regionali, senza che fosse individuabile una materia prevalente²⁵⁴. Nella sua disamina la Corte costituzionale, pur riconoscendo di essere di fronte ad una pluralità di materie difficilmente districabili, ritiene che la questione inerente alla legge delega sia non fondata per due motivi: in primo luogo perché, in questa situazione, non sarebbe mancato «in tutto il procedimento che ha portato alla riforma del sistema delle camere di commercio, il confronto del Governo con le

²⁵² Corte cost., sent. n. 169 del 2020, par. 5.3. del Considerato in diritto. Per approfondire tali profili si vedano: S. AGOSTA, *L'intesa Stato-Regioni e l'effetto di marea della sent. n. 251/2016 (a margine della recente giurisprudenza sul riordino delle Camere di commercio)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6 del 2020, pp. 319 ss.; A. AMBROSI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016*, cit., pp. 272 ss.

²⁵³ Il riferimento è all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

²⁵⁴ A. AMBROSI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016*, cit., p. 284.

autonomie territoriali»²⁵⁵ e, in secondo luogo, gli stessi giudici hanno ritenuto che «[l']eventuale dichiarazione di illegittimità derivata [dal decreto legislativo avrebbe potuto portare] a sindacare la medesima disposizione normativa due volte per violazione del medesimo principio: “a valle” perché non ha previsto, nella attuazione tramite decreto ministeriale, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali, “a monte” perché non concertata con le Regioni prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo»²⁵⁶. Sul punto, poi, la Consulta aggiunge che, «sul piano formale, l’oggetto normativo (attinente all’intero [articolo in esame] relativo al procedimento di adozione del decreto ministeriale), è più ampio rispetto alla disposizione già dichiarata incostituzionale [ma questo, però, non cancella] il pericolo [secondo cui la] Corte [si troverebbe] a sindacare per due volte il medesimo procedimento legislativo per violazione dello stesso principio»²⁵⁷. Nonostante ciò, però, tali conclusioni non sono esenti da critiche alla luce proprio delle conclusioni raggiunte dalla sentenza n. 251 del 2016; questo perché, innanzitutto, non convince la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione contenuta nella delega nella parte in cui non ha previsto l’intesa prima dell’adozione del decreto legislativo. In questo senso, infatti, seguendo i dettami della sentenza del 2016, l’incostituzionalità sarebbe stata palese per violazione del principio di leale collaborazione, principio che come si è visto, è desumibile dall’intero ordinamento giuridico²⁵⁸. In via logicamente successiva, poi, anche la dichiarazione di invalidità della disposizione del decreto legislativo sarebbe stata fondata sulla violazione dell’art. 76 Cost. (e non sulla lesione della leale collaborazione) perché, in questo modo, il Governo non avrebbe rispettato il

²⁵⁵ Corte cost., sent. n. 169 del 2020, par. 5.1. del Considerato in diritto.

²⁵⁶ Corte cost., sent. n. 169 del 2020, par. 5.3. del Considerato in diritto.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ Sono di questo avviso, tra gli altri: S. BARTOLE, *Intrecci di competenze, legislazione statale e ruolo della Conferenza Stato-Regioni (Osservazione a Corte cost. 13 dicembre 2017 n. 261)*, in *Giur. cost.*, Vol. LXII, n. 6 del 2017, pp. 2801 ss. che parla di «norma implicita al nostro ordinamento desumibile in via di interpretazione sistematica del testo della Carta» e G. RIVOCCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in J. M. CASTELLÀ ANDREU – S. PAJNO – G. RIVOCCHI – G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 277 ss. che, invece, trova uno specifico riferimento testuale del principio di leale collaborazione nell’art. 5 della Costituzione.

vincolo procedimentale contenuto nella delega²⁵⁹. Di conseguenza, quindi, la questione decisa con la sentenza n. 261 del 2017 era diversa, sia per oggetto sia per parametro, dalle due questioni sollevate dal TAR Lazio nel 2019 e decise con la sentenza in esame.

Oltre questo, poi, la motivazione della Corte non si concilia quasi per nulla neppure con il prevalente orientamento assunto dallo stesso giudice in ordine al rapporto tra (eventuali) vizi della legge di delega e provvedimento legislativo conseguente. Nel 2010, infatti, nel definire un giudizio su questa tipologia di norme, il giudice costituzionale ha precisato che «la sopravvenuta normativa delegata non [è], neppure in linea teorica, idonea a superare un eventuale vizio di costituzionalità che dovesse inficiare le norme di delega: se queste ultime consentono di attuare la delega in senso conforme a Costituzione, con ogni evidenza il vizio non sussiste, poiché ogni dubbio in proposito può e deve essere superato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge di delega; se, viceversa, la delega non rende in alcun modo praticabile una soluzione normativa costituzionalmente legittima, anche l'eventuale esercizio di essa in forma compatibile con il dettato costituzionale sarebbe contrario all'art. 76 Cost. e certamente non farebbe venir meno l'originario vizio in cui fosse incorso il delegante»²⁶⁰. In questo senso, quindi, (come ben evidenziato anche dalla sentenza n. 251 del 2016 alla quale, in diversi passaggi, la sentenza n. 169 del 2020 fa importanti riferimenti) è chiaro come sia la stessa autonomia della delega ad ammettere la possibilità di impugnazione immediata delle norme lesive degli interessi regionali. Tenendo a mente questo, quindi, non è facile capire come una disposizione delegata conforme a Costituzione nel contenuto (o, come in questo caso, resa conforme a Costituzione mediante una sentenza della Corte), possa influire sulla stessa validità della legge di delega. In questo senso, infatti, se la legge

²⁵⁹ Sul punto si vedano, tra le altre: Corte cost., sent. n. 206 del 2001, par. 15 e 16 del Considerato in diritto; e Corte Cost, sent. n. 110 del 2001, par. 2 e 3 del Considerato in diritto. Per la sottolineatura che, nel caso della legge delega il principio di leale collaborazione si concretizza in una regola avente ad oggetto il “successivo procedimento legislativo di formazione della fonte delegata”, si veda invece: Corte cost., sent. n. 44 del 2018, par. 6 del Considerato in diritto.

²⁶⁰ Così si esprime la Corte in: Corte cost., sent. n. 278 del 2010, par. 11 del Considerato in diritto.

delega dovesse risultare illegittima per non aver previsto l'intesa nel procedimento che porta all'emanazione del decreto delegato (cosa per altro non esclusa neppure dalla sentenza n. 169 del 2020) non può assumere alcun rilievo il fatto che il decreto legislativo imponga il coinvolgimento delle Regioni ai fini della adozione degli atti amministrativi di attuazione dallo stesso previsti e disciplinati poiché questo, se fosse ammesso, porterebbe all'istituzione di un'«inedita sorta di sanatoria»²⁶¹. Concludendo il ragionamento sulla sentenza n. 169 del 2020 si può agevolmente affermare che essa non è per nulla compatibile con quanto asserito dalla pronuncia del 2016 poiché, come esposto da autorevole dottrina, quando si è in presenza di una «concorrenza di competenze» il rispetto del principio di leale collaborazione va sempre verificato facendo riferimento all'«intero processo di attuazione della delega», ivi comprese tutte quelle misure amministrative disciplinate dallo stesso decreto delegato²⁶². Diversamente, altrimenti, non sarebbe possibile sindacare la legge di delega per non aver espresso al suo interno un adeguato intervento del sistema regionale in vista dell'adozione concertata del decreto legislativo²⁶³.

Per tutti questi motivi, quindi, è plausibile pensare che la sentenza n. 169 del 2020 si candidi ad essere uno dei più grandi ostacoli imposti dalla giurisprudenza costituzionale alla trasposizione del principio di leale collaborazione anche alle competenze legislative così come indicato dalla sentenza n. 251 del 2016²⁶⁴. In tal modo, quindi, la Corte costituzionale ha operato una sorta di «dietrofront» con il quale non solo ha accantonato – almeno per il momento e con questi termini collaborativi – la questione della partecipazione regionale ai procedimenti legislativi dello Stato per il tramite della legislazione delegata ma ha

²⁶¹ A. AMBROSI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016*, cit., p. 288.

²⁶² J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., pp. 705 e 706.

²⁶³ Sul punto, infatti, è stato osservato che la sentenza n. 251 del 2016 avrebbe annullato in maniera erronea una legge delega unicamente «per la mera potenzialità della lesione di prerogative regionali, che potrebbe non verificarsi mai» o per una violazione «futura e incerta» della Costituzione. Vedi, in questi termini: J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., pp. 705 e 706.

²⁶⁴ Un punto di vista diverso, invece, è rinvenibile in: S. AGOSTA, *L'intesa Stato-Regioni e l'effetto di marea della sent. n. 251/2016 (a margine della recente giurisprudenza sul riordino delle Camere di commercio)*, cit., pp. 322 ss.

anche riportato il principio della leale collaborazione nell'alveo del nuovo (vecchio) regionalismo dove parrebbe che la collaborazione legislativa debba avvenire, più che nelle conferenze, all'interno della commissione prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001²⁶⁵.

3. I canali di raccordo tra le Regioni e lo Stato

3.1. Un primo quadro generale sugli strumenti di raccordo nell'ordinamento italiano

Analizzati i principi e gli strumenti che stanno alla base del nuovo regionalismo cooperativo, nelle pagine che seguono l'attenzione si sposterà sulle "arene" nelle quali il principio di leale cooperazione trova terreno fertile per poter progredire. Come già detto, infatti, con l'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione, la concezione stato-centrica, tipica del primo periodo repubblicano, cede il passo ad un assetto in cui gli enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.) sono chiamati ad agire non per competenze separate ma per materie che, spesso, hanno tratti in comune sia per lo Stato che per la Regione. Proprio per questo motivo, quindi, gli strumenti di raccordo interistituzionale sono diventati centrali nella vita della Repubblica in quanto sono gli unici che rendono l'ordinamento realmente autonomista. Tuttavia, nonostante questa nobile intenzione, il legislatore costituzionale ha dato loro una scarsa rilevanza contrariamente a quanto, invece, sarebbe stato opportuno riconoscere loro²⁶⁶. In questa sede, occorre evidenziare preliminarmente che, essendo di fronte ad un assetto pluralistico della Repubblica,

²⁶⁵ A questo proposito v. *infra*: Cap. 1 § 3.4.

²⁶⁶ 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*, Fornez, Roma, 2006, p. 931.

gli strumenti che soddisfano la leale collaborazione sono molteplici e si differenziano in base a quali siano i poteri che si intendano raccordare. In altri termini, quindi, vi sono quelle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali che si verificano a livello parlamentare, intergovernativo e tra Regioni ed enti locali in quanto «il sistema dei raccordi è necessariamente strutturato su un binario corrispondente a quelle che sono le principali funzioni pubbliche»²⁶⁷.

Proprio da tale assunto, può scaturire il primo – almeno in ordine di tempo – degli strumenti di raccordo: la Commissione paritetica Stato-Regione. Questo particolare organo previsto in ognuno degli Statuti speciali può essere considerato – in qualche modo – l’antenato delle odierne arene di confronto tra Stato e Regione. Com’è noto, infatti, tale Commissione – formata in egual misura da rappresentanti statali e regionali – adotta delle decisioni circa l’attuazione e il trasferimento delle funzioni amministrative previste dallo Statuto speciale. Tali deliberazioni, assunte in concertazione tra i membri della Commissione a seguito di un’iniziativa, governativa o regionale, vengono poi presentate al Governo che le adotta (o può adottare) come decreti legislativi di attuazione²⁶⁸. Il secondo organo oggetto di analisi è quello che riguarda il raccordo imprescindibile che deve esserci a livello parlamentare al fine di garantire un’adeguata rappresentanza e partecipazione delle autonomie territoriali al processo legislativo. In questo senso, per parte della dottrina, dovrebbe essere presente all’interno del Parlamento una Camera rappresentativa degli interessi territoriali che deve diventare l’arena più consona per «assicurare la coesione dello Stato e la vitalità dell’unità nazionale»²⁶⁹. Tuttavia, però, il legislatore costituzionale del 2001, «rendendosi conto della impraticabilità di una riforma federalista che avesse limitato la sua carica innovativa ai soli aspetti funzionali del sistema [...], ha “creato” [un] meccanismo organizzativo che, per quanto precario e minimale, consente di porre per la prima volta in una sede parlamentare comune gli uni accanto agli altri i rappresentanti dello Stato, delle

²⁶⁷ A. PIRAINO, *op. ult. cit.*, p. 941.

²⁶⁸ Sul punto v. M. SIAS, *Norme di attuazione degli statuti speciali: dall’autonomia differenziata all’autonomia speciale*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 57 ss.

²⁶⁹ U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1996, p. 431.

Regioni e degli Enti locali perché eserciti in modo concertativo la funzione legislativa»²⁷⁰. Il canale di raccordo di cui si discorre è la c.d. “Bicameralina” sancita all’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 la quale prevede, nell’ambito dei regolamenti parlamentari, l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali. In questa visione transitoria, il legislatore del 2001 ha adottato una soluzione che possa contemplare la concertazione in sede legislativa per arrivare a delle decisioni condivise. Tuttavia, però, a distanza di oltre un ventennio dall’entrata in vigore della legge costituzionale in parola, tale soluzione – pur appoggiata dalla giurisprudenza costituzionale²⁷¹ e dalla dottrina²⁷² che la considera «necessaria e indifferibile nell’ottica di un buon funzionamento di un sistema a più livelli»²⁷³ – non ha ancora ricevuto attuazione comportando «una serie di problemi [...] sui concreti equilibri [...] assunti dalla forma di Stato – i quali tra l’altro possono dirsi alla base dell’elevato contenzioso costituzionale che ha avuto come parametro il nuovo Titolo V Cost.»²⁷⁴.

A fianco della mancata attuazione dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 e al perdurare del bicameralismo perfetto che, come auspicato dagli stessi legislatori

²⁷⁰ A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di controllo nella prospettiva federale*, cit., p. 933.

²⁷¹ Sul punto v. Corte Cost. sentt. n. 6 del 2004 e n. 423 del 2004.

²⁷² V. S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., E. CATELANI, *Alcune considerazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell’attuazione del Titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 33 ss.; F. RESCIGNO, *L’articolo 11 e la “promessa” della Camera delle Regioni*, in L. 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 gli altri Paesi*, Giappichelli, Torino, 2003; G. M. SALERNO, *L’integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2 del 2007; R. BIFULCO, *La lunga attesa dell’integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017; N. LUPO, *L’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in J. M. CASTELLÀ ANDREU – S. PAJNO – G. RIVOCSECCI – G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, cit.

²⁷³ N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2 del 2007, p. 359.

²⁷⁴ N. LUPO, *op. ult. cit.*, *ibidem*.

del 2001, avrebbe dovuto esser superato per salvaguardare l'intero assetto del nuovo Titolo V, si è avuto un importante rafforzamento delle forme di raccordo intergovernativo che, pur essendo operanti nell'ambito dell'ordinamento già prima del 2001, non hanno ricevuto un espresso riconoscimento costituzionale. Tuttavia, per quanto tale omissione sia stata alquanto rilevante, non ha però comportato un ridimensionamento del sistema delle Conferenze che, invece, ha progressivamente accresciuto la sua centralità fino a candidarsi, di fatto, come l'unica strada attraverso cui – considerata anche la mancata attuazione della legge n. 131 del 2003 – si possa dare attuazione alla riforma costituzionale del 2001 nel senso della concertazione interistituzionale²⁷⁵.

3.2. Le Commissioni paritetiche previste dagli Statuti speciali

L'analisi degli organi più sopra anticipati non può che prendere le mosse dalla Commissione paritetica per l'attuazione degli statuti speciali che, in un certo qual modo, può essere considerata quasi come un'antesignana delle odierne arene di confronto tra Stato e Regione. Tale termine di paragone, infatti, trova ragion d'essere nel fatto che, all'interno di queste commissioni, i vari componenti discutono in maniera paritaria su temi quali l'attuazione agli Statuti speciali o il trasferimento, dallo Stato alle Regioni speciali, di determinate funzioni amministrative al fine di salvaguardare sia gli interessi centrali sia quelli periferici. I lavori della Commissione, che prendono le mosse da un'iniziativa governativa o regionale, culminano comunque con l'approvazione di una delibera concertata tra i membri statali e quelli regionali che, successivamente, viene inviata al Governo per l'approvazione (o il rigetto) finale. In caso di approvazione, infine, viene emanata

²⁷⁵ Tra i tanti cfr. G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in www.astrid-online.it, 2011, pp. 1 ss.; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., pp. 113 ss.

una norma interposta che assume la denominazione di decreto legislativo di attuazione statutaria²⁷⁶.

Tuttavia, però, una differenza sostanziale tra il sistema delle Conferenze e la Commissione paritetica risiede nel fatto che quest'ultima presenti anche una forte legittimazione costituzionale considerato che essa è prevista in diverse disposizioni di tutti e cinque gli Statuti speciali²⁷⁷. Ulteriori differenze, però, sono riscontrabili anche nel raffronto "orizzontale" tra le Commissioni paritetiche poiché esse variano sia nella numerosità sia negli organi che hanno il compito di nominarne i membri. In questo senso, infatti, analizzando brevemente le disposizioni statutarie, si evince che le Commissioni paritetiche della Regione Sardegna e della Regione siciliana²⁷⁸ constano di quattro membri, nominati per metà dal Governo e per metà dalla Giunta Regionale, con l'unica differenza che per la Regione Sardegna è previsto anche il parere del Consiglio Regionale²⁷⁹. Per quanto concerne le Commissioni paritetiche delle Regioni Friuli-Venezia Giulia²⁸⁰ e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste²⁸¹, invece, i membri facenti parte di esse sono sei e i loro membri vengono nominati, in egual numero, dal Governo e dal Consiglio Regionale. La più numerosa delle Commissioni paritetiche, invece, è quella della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige/Südtirol che è composta da dodici membri²⁸², sei in rappresentanza

²⁷⁶ Per approfondire il tema sui decreti legislativi di attuazione si vedano, tra i tanti: M. SIAS, *Norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit.; M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; A. PERTICI, *I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali come parametro di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA – F. TERESI – G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, Giappichelli, 2000; S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Riv. Nuove autonomie*, n. 3 del 2018, pp. 377 ss.

²⁷⁷ Originariamente non prevista nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, essa è stata inserita nell'ordinamento valdostano grazie all'art. 3 della legge cost. n. 2 del 1993.

²⁷⁸ Così prevede l'art. 43 del R. D.lgs. n. 455 del 1946 convertito dalla legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2.

²⁷⁹ Così prevede l'art. 56 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3 recante «Statuto speciale per la Sardegna».

²⁸⁰ Come previsto dall'art. 65 della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 recante «Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia».

²⁸¹ Come previsto dall'art. 48 bis della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta».

²⁸² Così prevede il dettato dell'art. 107 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige».

dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due del Consiglio provinciale di Bolzano²⁸³. Per quanto le previsioni statutarie sulle Commissioni in esame possano garantire un ruolo sicuro nella definizione della specialità, è giusto rilevare che oltre le disposizioni degli Statuti speciali poco altro è stato previsto dal legislatore ordinario circa le Commissioni paritetiche tanto più che le stesse norme statutarie non rimandano neppure ad altre disposizioni dell'ordinamento.

A questa esiguità statutaria, però, pur provando a dare una definizione il più possibile articolata sia delle Commissioni paritetiche sia dell'intero procedimento di adozione delle norme di attuazione, il legislatore ha sempre difettato in organicità e lucidità di azione²⁸⁴ tanto che la dottrina è riuscita ad individuare tre problematiche importanti che minerebbero l'intero operato delle Commissioni paritetiche. Tra queste rientrano, *in primis*, la facilità con cui i componenti della Commissione potrebbero essere sostituiti²⁸⁵, la transitorietà della Commissione

²⁸³ Tre componenti attribuiti alla parte regionale-provinciale devono appartenere al gruppo linguistico tedesco.

²⁸⁴ Per capire a cosa ci si riferisce, si rimanda all'analisi della scarna legislazione statale e della variegata legislazione regionale sul completamento del sistema in esame rinvenibile nell'analisi compiuta in: M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., pp. 44 ss.

²⁸⁵ Sulle problematiche legate alla sostituzione dei componenti la Commissione paritetica si rimanda a: M. SIAS, *Norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit., pp. 57 ss.

stessa²⁸⁶ e, infine, la possibilità che la durata della stessa sia lasciata alla discrezionalità del decreto di nomina²⁸⁷.

Le prime due evidenze richiamate, però, con l'andare del tempo, sono state ampiamente superate poiché, da una parte, con riferimento alla prima di queste posizioni, si è arrivati a concludere che la sostituzione aprioristica dei componenti attribuirebbe, implicitamente, un carattere prettamente tecnico alla Commissione, cosa che risulta abbastanza inverosimile se si considera il fatto che essa viene nominata, almeno per la parte regionale, dal Consiglio o dalla Giunta²⁸⁸. Dall'altra, invece, la seconda posizione è stata addirittura confutata dal giudice costituzionale il quale, per il tramite della sentenza n. 22 del 1961, ha stabilito che la Commissione paritetica deve considerarsi permanentemente in carica ribadendo che i suoi componenti devono essere rappresentativi dell'organo politico che li ha nominati, eliminando l'idea di transitorietà che si era creata intorno ad essa²⁸⁹. In tal senso, dunque, ai componenti della Commissione non si chiede né competenza tecnica in materia di norme di attuazione né alcun requisito professionale particolare, perciò potenzialmente i membri delle Commissioni paritetiche potrebbero essere sia dei

²⁸⁶ Si sono occupati di questo particolare tema (in tempi diversi) numerosi giuristi. Si veda ad esempio: L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 233. In tale scritto, l'autore sottolinea che se negli anni cinquanta si era sostenuto che i decreti legislativi di attuazione «avrebbero avuto di mira unicamente la prima attuazione statutaria» e che si sarebbero esauriti in «una sola serie di irripetibili atti», poco dopo sia la giurisprudenza che la prassi hanno rovesciato questa lettura in favore dell'idea che le «norme di attuazione vengono tuttora poste e rinnovate, ogni qualvolta lo richiedano il compiuto svolgimento dei principi desumibili dallo Statuto e l'aggiornamento degli ordinamenti regionali differenziati, reso necessario dall'evoluzione dell'ordinamento generale dello Stato». Nello stesso senso si rimanda a L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 216; S. BARTOLE, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente (nota a Corte costituzionale 24 maggio 1985 n. 160)*, in *Le Regioni*, n. 6 del 1985, p. 1141 ss.; A. PIRAS, *La Corte Costituzionale e le Regioni a Statuto speciale*, in A.A. V.V., *Atti del IV Convegno di studi giuridici sulla Regione, Riva del Garda, 27 settembre - 1 ottobre 1963*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 101; M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., pp. 111 ss.

²⁸⁷ Su questo particolare aspetto si rimanda a: M. SIAS, *Norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit., pp. 57 ss.

²⁸⁸ M. SIAS, *op. ult. cit.*, ibidem.

²⁸⁹ La sentenza in esame andava a confutare diverse questioni affrontate in merito dallo Statuto sardo, il quale prevedeva che la Commissione fosse un organo provvisorio per tre motivi sostanziali: il carattere provvisorio dell'Alto Commissario che aveva il compito di nominare i componenti di parte regionale, il dato letterale dell'articolo 56 dello Statuto medesimo e il fatto stesso che, tale articolo, è contenuto nelle «Norme transitorie e finali». Sul punto v. Corte cost., sent. n. 22 del 1961, par. 3 del Considerato in diritto.

Consiglieri regionali sia degli Assessori in carica in quel preciso momento²⁹⁰. In base a tale ricostruzione, quindi, la posizione che si è imposta è quella che la natura dei componenti la Commissione avrebbe potuto condizionare la periodicità della durata in carica in due modi differenti: con l’emanazione di decreti di nomina all’inizio di ogni legislatura o con l’emanazione degli stessi da parte di qualunque Giunta regionale si fosse insediata durante la legislatura²⁹¹. Un’ultima questione da aggiungere, sempre con riferimento alla composizione della Commissione paritetica, è quella che riguarda la nomina del suo Presidente che, pur non avendo alcun potere particolare, se non quello di riunire la Commissione e dettarne l’ordine del giorno, è centrale nell’attività di tale organo²⁹². Per rispondere alla mancanza di una disposizione statutaria in merito, la Corte costituzionale ha stabilito che tale figura non solo debba essere eletta all’interno della Commissione ma che egli non debba forzatamente appartenere né alla parte regionale né a quella statale, lasciando libertà di elezione ai membri della Commissione stessa²⁹³.

Evidenziata finora la composizione della Commissione paritetica, occorre capire come essa si possa annoverare tra gli organi della leale collaborazione che intercorre tra lo Stato e la Regione speciale. In questo ragionamento, l’attenzione deve essere volta all’analisi del procedimento di adozione delle disposizioni di attuazione il quale si candida ad essere l’elemento chiave di tutto l’istituto dato che contribuisce a tracciare il carattere cooperativo dei rapporti che nascono e si evolvono all’interno della Commissione paritetica²⁹⁴. Tale procedimento consta di quattro fasi principali, tutte egualmente importanti. La prima di esse prende il nome di fase di delega e scaturisce direttamente “una tantum” dalle disposizioni statutarie di tutte e cinque le regioni speciali. Tali norme, infatti, attribuiscono una speciale

²⁹⁰ M. SIAS, *Norme di attuazione degli statuti speciali: dall’autonomia differenziata all’autonomia speciale*, cit., pp. 57 ss.

²⁹¹ M. SIAS, *op. ult. cit.*, ibidem.

²⁹² S. BARTOLE, *La presidenza della commissione paritetica: implicazioni complesse di una decisione apparentemente semplice (nota a corte costituzionale, sentenza 6.4.1995, n. 109)*, in *Le Regioni*, n. 6 del 1995, pp. 1159 ss.

²⁹³ Sul punto Corte cost., sent. n. 109 del 1995, par. 6 del Considerato in diritto.

²⁹⁴ Sul procedimento in dettaglio si veda, tra gli altri: M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., pp. 111 ss.

delega legislativa²⁹⁵ ai soggetti in esso previsti con lo scopo di attuare le materie previste dallo Statuto medesimo senza l'intervento del Parlamento²⁹⁶.

La seconda fase, invece, è quella dell'iniziativa che ha lo scopo di individuare quali siano gli interventi da portare avanti per l'adozione delle norme di attuazione. Come stabilito dagli Statuti speciali, infatti, e fatta eccezione per gli statuti sardo e siciliano²⁹⁷, il potere di iniziativa è sempre in capo al Governo. Tuttavia, però, tale previsione solleva più di qualche dubbio sul carattere cooperativo della norma di attuazione e sulla stessa forza che la posizione della Regione speciale può assumere considerato che, quest'ultima, se non per il tramite della Commissione, non può decidere sua sponte circa la sorte della propria autonomia per il tramite delle norme di attuazione²⁹⁸. Ciò nonostante, però, pur essendo tale definizione ampiamente accettata sia dalla giurisprudenza²⁹⁹ sia dalla prassi³⁰⁰, osservando attentamente le norme di attuazione approvate per le Regioni speciali che prevedono il potere di iniziativa anche per le Commissioni paritetiche, si nota subito come il potere di iniziativa sia in qualche modo veicolato anche dalla Regione che – per il tramite dei suoi componenti in commissione paritetica – riesce a portare all'attenzione dell'organo in esame attività ritenute meritevoli di essere

²⁹⁵ La delega di cui si discorre, tuttavia, non è la medesima che discende dal dettato normativo dell'art. 76 Cost; per approfondire le differenze tra le due tipologie di deleghe si rimanda, in particolare, a: S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, cit., pp. 380-384.

²⁹⁶ Sul mancato coinvolgimento parlamentare si vedano: M. SIAS, *Norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit., pp. 66 ss.; M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., pp. 80 ss.

²⁹⁷ Dove agli artt. 56 Stat. sardo e art. 43 Stat. siciliano il potere di iniziativa delle norme di attuazione è affidato alla Commissione paritetica.

²⁹⁸ Sul ruolo del Governo, della Commissione paritetica e, di conseguenza, della Regione speciale nella fase di iniziativa si veda: R. BARBAGALLO, *Ruolo delle commissioni paritetiche e poteri del governo nella definizione delle norme d'attuazione degli statuti speciali (nota a corte costituzionale, sentenza 14.2.1989, n. 37)*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1990, pp. 897 ss.

²⁹⁹ Posizione rinvenibile, tra le altre, in: Corte cost., sent. n. 37 del 1989, par. 3 del Considerato in diritto.

³⁰⁰ La prassi, per parte della dottrina, è infatti il vero "volano" del funzionamento della Commissione paritetica così come sostenuto in: I. RUGGIU, *Audizione, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi*, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XVII leg., Doc. XVII-bis, pp. 72 ss. e, in particolare, p. 75.

discusse. In questo modo, dunque, il potere di iniziativa può essere attribuibile al Governo o alla Commissione paritetica e, almeno in via indiretta per il tramite della parte regionale della stessa Commissione, alla Regione speciale³⁰¹.

Una volta conclusa l'iniziativa, la proposta di norma di attuazione deve passare attraverso la fase preparatoria o consultiva che, prevista implicitamente in tutti gli Statuti speciali, si occupa di elaborare il testo della norma con l'intervento congiunto dei rappresentanti di Stato e Regione autonoma oppure con il diretto intervento della Commissione paritetica³⁰². La scelta degli organi partecipanti a questa fase, però, dipende dai dettami dello Statuto speciale che, in quel momento, deve essere attuato; in questo senso, infatti, le differenze che intercorrono tra Regioni autonome stanno nel fatto che in alcune di esse la Regione viene coinvolta nell'elaborazione del contenuto attraverso le Commissioni paritetiche³⁰³ mentre in altre la Commissione paritetica viene semplicemente udita per un parere³⁰⁴. Proprio il termine «sentita», tipico degli Statuti speciali, ha caratterizzato fortemente la non vincolatività del parere della Regione, tanto che nella prima fase del regionalismo speciale, questo andava a sminuire il ruolo attribuito dallo stesso statuto alle Commissioni paritetiche³⁰⁵. In questo modo emerge con chiarezza che, nella fase preparatoria, la Regione non aveva un ruolo tanto forte da far valere le ragioni della sua specialità ed è per questo che, spesso, si è rivolta alla Corte costituzionale così da poter difendere la propria posizione e poter sopperire alla brevità delle disposizioni statutarie in merito. In soccorso della parte regionale è intervenuta, sul punto, proprio la Corte costituzionale che, grazie agli approdi della sentenza n. 37 del 1989, ha stabilito che il parere della Commissione paritetica è obbligatorio, anche se non vincolante, nella fase preparatoria andando così ad attribuirle, di fatto,

³⁰¹ Si veda, in questo senso: M. SIAS, *Norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit., pp. 68 ss.;

³⁰² Per un approfondimento sul punto si veda, tra gli altri: M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., pp. 99 ss.

³⁰³ È il caso delle Regioni autonome Sardegna (art. 56 Stat. Sardegna), Siciliana (art. 43 Stat. Sicilia) e Valle d'Aosta (art. 48-bis Stat. Valle d'Aosta).

³⁰⁴ Di questo tenore sono gli Statuti speciali per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 107 Stat. Trentino-Alto Adige) e per il Friuli-Venezia Giulia (art. 65 Stat. Friuli-Venezia Giulia).

³⁰⁵ V. in particolare M. SIAS, *Norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit., pp. 78 ss.

una funzione quantomeno consultiva³⁰⁶. In secondo luogo, poi, la Consulta precisa che la consultazione in esame deve svolgersi seguendo schemi pre-impostati dal Governo il quale, comunque, può sempre apportare modifiche al testo anche dopo il parere della Commissione, purché, però, non adotti modifiche che stravolgano gli schemi precedenti su cui la Commissione ha già espresso il proprio parere³⁰⁷. A queste conclusioni va aggiunto che nella prassi, con riferimento alla fase preparatoria e nei casi dove è previsto il parere del Consiglio³⁰⁸, le Regioni autonome si limitano unicamente a rilevare osservazioni in merito allo schema trasmesso dalla Commissione. Escluse la Regione Sardegna e la Regione Valle d'Aosta, il Consiglio regionale può svolgere un ruolo più invasivo nella fase preparatoria poiché, attraverso atti di indirizzo politico rivolti alla parte regionale della Commissione paritetica, può manifestare una volontà forte di intervento nel procedimento di approvazione delle norme di attuazione almeno nelle materie ricadenti nella loro sfera di competenza³⁰⁹.

L'ultima fase del procedimento di approvazione delle norme di attuazione, infine, è quella decisionale e conclusiva con la quale, in caso di esito positivo, si arriva all'adozione e all'emanazione del decreto legislativo di attuazione statutaria. In questo senso, secondo i principi statutari, il compito di emanare i decreti legislativi di attuazione spetta esclusivamente al Governo e al Consiglio dei Ministri³¹⁰. Tuttavia, però, nella prima fase della vita delle norme di attuazione, le norme di attuazione non venivano approvate tramite decreti legislativi ma, bensì, assumevano le vesti di Decreti del Presidente della Repubblica. Questa scelta era dettata dal fatto che nel procedimento di adozione delle norme di attuazione, dove è ben visibile un rapporto di bilateralità tra lo Stato e ogni singola Regione speciale, il Capo dello Stato fosse l'unico che potesse garantire il rispetto effettivo delle

³⁰⁶ Corte cost., sent. n. 37 del 1989, par. 4 del Considerato in diritto.

³⁰⁷ *Ivi*, par. 5 del Considerato in diritto.

³⁰⁸ Il riferimento è alle Regioni autonome Sardegna, Siciliana e Valle d'Aosta così come previsto dai rispettivi statuti agli artt. 56, 43 e 48-bis.

³⁰⁹ Sul punto si veda: M. SIAS, *Norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit., pp. 78 ss.

³¹⁰ Per approfondire tale fase del procedimento si rimanda a: M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., pp. 101 ss.

decisioni assunte in Commissione paritetica³¹¹. In questo senso, quindi, il Presidente della Repubblica aveva il compito di intervenire nel procedimento in maniera sostanziale come garante sia dell'unità nazionale sia dell'accordo tra Stato e Regione speciale raggiunto in sede di Commissione paritetica manifestatosi nel testo poi proposto al Consiglio dei Ministri³¹².

Attualmente, però, con il defilarsi del ruolo del Presidente della Repubblica, la responsabilità per l'adozione delle norme di attuazione ricade quasi esclusivamente sul Consiglio dei Ministri, il quale non ha particolari vincoli con la parte regionale, a patto che, in fase di preparazione, abbia rispettato i canoni previsti dall'ordinamento e abbia posto in essere tutta una serie di comportamenti collaborativi atti a salvaguardare sia gli interessi unitari sia quelli autonomistici³¹³.

3.3. Il sistema delle conferenze

3.3.1. Organi e...

Oltre le commissioni paritetiche più sopra analizzate, l'ordinamento italiano ha previsto altri due organi dove le volontà di Stato e Regione devono concorrere al fine di rispondere in maniera eguale sia agli interessi del centro sia a quelli della periferia. In ordine di tempo, il primo organo che deve essere citato è, senza dubbio, il Sistema delle Conferenze³¹⁴ il quale, pur essendo precedente alla riforma

³¹¹ Si vedano, sul punto: F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni di istituzioni di diritto pubblico tenute negli anni dal 1975 al 1983*, Tipografia Albanese, Roma, 1983, p. 125; G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni. Parlamento. Presidente della Repubblica. Corte Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 143.

³¹² M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., p. 109.

³¹³ Tali comportamenti sono quelli previsti dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare, le sentenze della Corte n. 37 del 1989 e n. 95 del 1994. Per approfondire sul punto si veda, tra gli altri: M. SIAS, *Norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit., pp. 93 ss.

³¹⁴ P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2000, pp. 547 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la*

costituzionale del 2001, soltanto di recente si è trasformato nell'arena principale in cui poter sviluppare un «dialogo inter-istituzionale [e formare] buone prassi» di concertazione tra Stato e Regioni³¹⁵.

Tale sistema, infatti, nato agli inizi degli anni ottanta, è diventato il principale collegamento – sia verticale che orizzontale – tra lo Stato e le Regioni non solo per il fatto che si è preso atto dell'esistenza di una moltitudine di interessi territoriali che avrebbero dovuto coniugarsi tra loro ma anche perché le Regioni, al fine di poter attuare strategie comuni, avrebbero dovuto trovare dei canali di raccordo utili ad influenzare le politiche nazionali con interventi sempre più mirati sia di carattere regionale sia, dal 1997, di carattere locale³¹⁶. Tuttavia, nonostante tale sistema si sia affermato come principale strumento di collaborazione tra le istituzioni governative, esso non è mai stato costituzionalizzato neppure nelle numerose modifiche che la Carta ha subito in questi ultimi vent'anni. Questa mancata previsione costituzionale, però, non ha impedito al sistema delle conferenze di porsi come la sede principale in cui il Governo nazionale possa confrontarsi con il sistema delle autonomie, assolvendo «alla concertazione tra i governi, intendendosi per tali il Governo nazionale, quello regionale e quello locale»³¹⁷. Inoltre, osservando le funzioni, il ruolo istituzionale, la natura giuridica e la composizione delle Conferenze facenti parte di questo sistema, si nota subito

forma di governo italiana, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2000, pp. 473 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, pp. 277 ss.

³¹⁵ 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 del 2017, p. 122.

³¹⁶ R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., p. 114.

³¹⁷ R. CARPINO, *Il sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012. Particolarmente interessante, in questo senso, è anche il ruolo che ha avuto il sistema delle conferenze nella gestione della pandemia da Covid-19 e nel successivo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); per approfondire questo aspetto si rimanda a: M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo italiano dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2021, pp. 179 ss.

che sono ben poche le modificazioni che esso ha subito nel corso della sua quarantennale esistenza³¹⁸.

Volendo fare un discorso generale, senza che esso pretenda di essere fin d'ora esaustivo, si può ben affermare che le Conferenze di cui si discorre sono degli organi di carattere politico-amministrativo che emanano, prevalentemente, atti amministrativi aventi il compito di mediare ed indirizzare l'attività governativa nazionale. Il potenziamento di questa attività di mediazione, figlia anche della mancanza di una seconda Camera che si faccia portatrice degli interessi regionali, ha fatto sì che il sistema delle conferenze diventasse centrale anche nello svolgimento di delicate funzioni di carattere cooperativo. In questo senso, infatti, le Conferenze hanno una miriade di compiti che vanno dalla semplice attività consultiva obbligatoria su svariati disegni di legge, regolamenti governativi e decreti legislativi riguardanti materie regionali³¹⁹, alla ben più complessa programmazione statale e regionale, senza dimenticare tutta una serie di adempimenti di carattere amministrativo come la redazione di pareri, intese e accordi in materie espressamente indicate dalla legislazione ordinaria³²⁰, nonché di poteri di nomina per determinati ruoli stabiliti dalla legge e funzioni legate allo scambio di dati ed informazioni sull'attività amministrativa³²¹. Centrato questo peculiare aspetto, il quale è particolarmente importante per capire il funzionamento del sistema delle conferenze, occorre chiedersi quali organi facciano parte del sistema in parola e quali siano gli strumenti di raccordo che il legislatore ha previsto

³¹⁸ Agli albori della sua disciplina il sistema delle conferenze avrebbe dovuto avere solo compiti di informazione, di consultare, di studio e di raccordo su materie e competenze comuni tra lo Stato e gli altri enti territoriali; la normativa successiva, invece, ha operato una razionalizzazione degli organismi esistenti arrivando alla conformazione attuale. Sul punto si veda: R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., passim.

³¹⁹ L. CAPPuccio, *Le funzioni consultive della Conferenza Stato-Regioni*, in V. COCOZZA – A. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto, a prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del Convegno (Napoli, 12-13 maggio 2000)*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 469 ss.

³²⁰ Sul punto si veda: R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle conferenze*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2006, pp. 13 ss.

³²¹ Proprio questa tipologia di funzione la quale ha portato alla costituzione di banche dati che aiutano le Regioni nella loro attività. In esse, oltretutto, rientrano anche la formulazione di inviti e proposte avanzate nei confronti di altri organi dello Stato o di altri soggetti che gestiscono funzioni pubbliche o servizi di interesse generale.

per il suo funzionamento. Ebbene, secondo la visione dottrinale “classica”³²², rimandando la disamina degli strumenti al paragrafo successivo, si può affermare che il sistema delle conferenze sia composto da tre diverse conferenze: la Conferenza permanente Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Conferenza unificata.

Il primo organismo oggetto della disamina è la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (d’ora in poi solo Conferenza Stato-Regioni) la quale, pur avendo visto la luce grazie al d.P.C.M. 12 ottobre 1983, ha origini precedenti che, per la loro importanza storico-giuridica, non possono non essere menzionate. In questo senso, infatti, un primo accenno legato alla necessità di prevedere un sistema di raccordo tra lo Stato e le Regioni è contenuto nel Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979 dall’allora Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini³²³. Tra tutte le cose in esso previste, questo rapporto prendeva atto che il rapporto Stato-regioni non potesse più basarsi soltanto sul «controllo di legittimità dello Stato sugli atti delle regioni, e di una potestà dello Stato di limitare mediante leggi cornice le potestà normative delle regioni, in un quadro di livelli separati» ma bensì esso si sarebbe dovuto evolvere in un sistema «di implicazioni reciproche, nelle attività di programmazione e in genere di interessi pubblici a funzioni ripartite (sanità , casa, ecc.)» seguendo una sorta di concertazione degli interessi. Partendo da questo assunto, il Rapporto Giannini attribuiva allo Stato la responsabilità di non aver pensato a degli strumenti che potessero attivare dei nuovi rapporti con le Regioni e, in più, riteneva insufficiente l’operato della Commissione Interregionale composta dai Presidenti delle Regioni, prevista ai sensi dell’art. 13 della legge n. 281 del 1970³²⁴. Come se

³²² V. P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, cit., p. 547.

³²³ Il rapporto è consultabile in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, pp. 722 ss.

³²⁴ In linea teorica, questa Commissione aveva il compito di esprimere dei pareri sui criteri di riparto del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, ma nella pratica essa aveva assunto compiti ulteriori. Per un approfondimento sul punto si rimanda a: S. CASSESE – D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, pp. 402 ss.

ciò non bastasse, poi, il Rapporto in esame evidenziava, in maniera abbastanza netta, che tutti i vari organi statali a composizione mista (integrati cioè da rappresentanti regionali) non risolvevano il problema del coinvolgimento delle Regioni nelle decisioni statali poiché questi avevano dei meri interessi settoriali. In più, lo stesso rapporto, sosteneva che bisognasse procedere al raccordo delle decisioni regionali attinenti alle politiche economiche e finanziarie stabilite dal Parlamento evidenziando, però, che la materia – visti i suoi risvolti costituzionali – avrebbe comunque richiesto interventi di esclusiva spettanza dell'organo legislativo nazionale³²⁵.

Sulla spinta innovatrice del Rapporto Giannini, il Parlamento decise di agire seguendo due strade differenti; la prima vide protagonista il Senato il quale, nel luglio del 1980, approvò un ordine del giorno che impegnava il Governo ad assumere delle iniziative dirette ad assegnare la gestione dei rapporti tra Stato e regioni alla Presidenza del Consiglio e al Consiglio dei ministri³²⁶. La seconda strada, invece, prese piede all'interno della Commissione bicamerale per gli affari regionali che, a conclusione dell'Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali ai fini della programmazione, aveva individuato in una «Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali da istituire presso la Presidenza del Consiglio», l'unica sede utile al mantenimento di un rapporto permanente delle Regioni con gli organi statali al fine di permettere alle prime di partecipare all'elaborazione delle grandi linee della politica generale dello Stato nonché alla distribuzione delle risorse, alla determinazione degli obiettivi generali della politica nazionale, e alle decisioni riguardanti la Comunità europea³²⁷. Successivamente, tali suggerimenti vennero in parte recepiti da una Commissione ministeriale di studio istituita con il d.P.C.M. 20 novembre 1980 (nota anche come Commissione Bassanini) avente il compito di «delineare un

³²⁵ F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1 del 2019.

³²⁶ Per una ricostruzione più dettagliata si rimanda a: P. A. CAPOTOSTI, *La conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, pp. 896 ss.

³²⁷ DOCUMENTO CONCLUSIVO DELLA SEDUTA DELLA COMMISSIONE DEL 12 FEBBRAIO 1980, pubblicato in *Le Regioni*, 1980, p. 424.

nuovo quadro di riferimento complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni, nel cui ambito si potessero individuare e formulare soluzioni propositive da tradurre in schema di disegno di legge, in ordine ai vari aspetti di tali rapporti»³²⁸. Tra le proposte elaborate da questa Commissione vi era quella di istituire la Conferenza Stato-regioni, la quale avrebbe dovuto assumere il compito di promuovere la partecipazione delle autonomie all'elaborazione e all'attuazione dell'indirizzo politico generale del Governo e avrebbe dovuto assorbire le competenze delle Commissioni interregionali allora esistenti³²⁹. Tuttavia, però, una simile conclusione generò un forte dibattito in dottrina, la quale ritenne – in particolare – che un simile organo misto potesse pregiudicare la titolarità dell'indirizzo politico in capo al Governo e la responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri quanto alla direzione della politica generale di questo, come previsto dall'art. 95 Cost.³³⁰. Fu inoltre osservato che tale organo, se strutturato con un proprio apparato burocratico e permanente, avrebbe potuto assomigliare troppo ad una camera delle Regioni, che l'ordinamento costituzionale volutamente non aveva previsto³³¹. Ulteriori dubbi, infine, riguardarono il possibile spostamento del baricentro della decisione politica dalle assemblee legislative agli esecutivi suggerendo, al fine di scongiurare tale esito, di attribuire alle deliberazioni dell'organo un mero carattere politico o di indirizzo, non vincolante³³².

La Conferenza Stato-Regioni compare anche nel Rapporto sullo stato delle autonomie, presentato il 20 aprile 1982 dal Ministro degli affari regionali Aldo

³²⁸ F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, cit., p. 4 ss.

³²⁹ Lo schema del D.D.L. relativo all'istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome è stato pubblicato in *Quad. cost.*, 1982, p. 191.

³³⁰ V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, cit., p. 500. Il Maestro ritiene di essere di fronte a "gravi riflessi di ordine costituzionale" in riferimento all'istituzionalizzazione della Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali, così come prevista dall'Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ulteriori dubbi sempre sul piano della riserva al Governo della responsabilità dell'indirizzo politico, sono espressi in P.A. CAPOTOSTI, *La conferenza permanente per i rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 908 e in modo meno diretto anche in S. BARTOLE, *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e ministro per gli affari regionali*, in *Quad. cost.*, 1982, pp. 97 ss.

³³¹ V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, cit., p. 500; S. BARTOLE, *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e ministro per gli affari regionali*, cit., p. 104.

³³² P.A. CAPOTOSTI, *La conferenza permanente per i rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 903.

Aniasi, rapporto che sottolineava l'esigenza di avere delle «occasioni permanenti e generale di raccordo tra diversi livelli» (punto 3.3.3) e che, nella parte propositiva, formulava delle linee guida da seguire per l'istituzione, tramite legge, della conferenza stessa³³³. L'ultima tappa "gestatoria" della Conferenza Stato-Regioni è rappresentata dal disegno di legge relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri proposto alla Camera dal primo governo Spadolini nel 1982 e decaduto con la fine della legislatura che, in ogni caso, verrà poi ripreso – a fine anni ottanta – per disciplinare nel dettaglio la Conferenza in esame³³⁴ la quale comunque, come si accennava poco sopra, viene disciplinata per la prima volta, in maniera organica, nel 1983 con l'approvazione del d.P.C.M. 12 ottobre 1983.

Tale atto normativo, per quanto importante, fu presto affiancato dall'enunciato dell'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 che attribuiva alla Conferenza diverse competenze consultive³³⁵. Tali prerogative sono state successivamente riunite e catalogate nel d.lgs. 16 dicembre 1989, n. 418 il quale a sua volta, prima dell'approvazione del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281³³⁶, le affidava a diversi organi a composizione mista che, in ogni caso, con quest'ultimo decreto sono stati definitivamente soppressi. Oltre quanto detto poc'anzi, però, la portata del d.lgs. n. 281 del 1997 non si è limitata alla sola razionalizzazione delle funzioni ma ha previsto anche che alla Conferenza Stato-Regioni fossero attribuite tutta una

³³³ A. ANIASI, *Rapporto 1982 sullo Stato delle Autonomie del Ministro per gli Affari regionali*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1982; in particolare pp. 55 ss. dove si analizza nel dettaglio lo stato delle autonomie.

³³⁴ Trattasi del d.d.l. n. 3403 A.C., di iniziativa governativa, presentato in data 13 maggio 1982 e pubblicato in *Quad. Cost.*, 1982, pp. 107 ss. Per una prima analisi su di esso, invece, si rimanda a: A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, pp. 54 ss.

³³⁵ L'articolo in esame prevede che la Conferenza possa essere convocata per discutere sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni, possa essere sentita sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio, possa esprimere una propria posizione 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 e, infine, possa essere ascoltata anche sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali oltre che, com'è noto, su tutti quei pareri od opinioni che il Governo intende sottoporre alla sua attenzione.

³³⁶ Emanato al fine di dare attuazione alla legge 15 marzo 1997, n. 59.

serie di funzioni deliberative³³⁷, consultive³³⁸, di raccordo e di concertazione³³⁹. La Conferenza in parola è presieduta, di norma, dal Presidente del Consiglio o, previa delega, dal Ministro per gli affari regionali o, in casi diversi, da un altro Ministro. Ne fanno parte tutti i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e, ai sensi dell'art 12, comma 2, della legge n. 400 del 1988, possono essere invitati a partecipare i ministri interessati agli argomenti posti all'ordine del giorno³⁴⁰.

Dalle disposizioni del d.lgs. n. 281 del 1997 che, com'è noto, hanno avuto anche un impatto significativo nel potenziamento delle procedure di concertazione che vedono di volta in volta coinvolti i rappresentanti dei diversi livelli di governo, sono venute alla luce anche le altre due conferenze facenti parte del sistema di cui si discorre: la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza unificata. Così come la Conferenza Stato-Regioni, anche la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'Interno o degli affari regionali nelle materie di rispettiva competenza. Sono componenti della Conferenza Stato-città, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) il

³³⁷ Nel novero dei poteri deliberativi rientra, in primis, l'adozione dei provvedimenti che la legge attribuisce alla Conferenza Stato-Regioni. Si possono ricomprendere nelle funzioni deliberative anche la determinazione delle risorse finanziarie che la legge attribuisce alle Regioni e alle Province autonome (anche in sede di perequazione) e la nomina, nei casi previsti dalla legge, tutti i responsabili degli enti che svolgono la loro attività al fine di esercitare funzioni concorrenti tra Governo, Regioni e Province autonome.

³³⁸ Tra queste rientrano quelle attività consultive inerenti all'attività normativa dello Stato, così come disciplinato dal d.lgs. n. 281 del 1997 e da tutte quelle norme che richiedono pareri della Conferenza).

³³⁹ Tali funzioni rientrano nel novero delle attività legate alla stipula di accordi e intese in materie previste dalla legislazione.

³⁴⁰ Per approfondire il discorso sulla Conferenza Stato-Regioni si vedano, tra i tanti: G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006; A. AZZENA, *Voce, Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Milano, 1999, pp. 426 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 ed autonomie tra Unione Europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003; G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni tra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, n. 5 del 1994, pp. 1261 ss.; C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella Riforma Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 9 del 2005; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2000, pp. 853 ss.

presidente dell'Unione province d'Italia (UPI) ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCCEM). All'interno della Conferenza in parola, inoltre, l'ANCI designa quattordici sindaci, cinque dei quali rappresentano le città individuate dall'art. 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, mentre l'UPI ha il compito di nominare sei presidenti di provincia. Alle riunioni della Conferenza Stato-città, poi, possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici. I compiti principali di questa conferenza sono di studio e di informazione in materie legate, prevalentemente, all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali, compresi aspetti di carattere finanziario, umano e strumentale³⁴¹.

In secondo luogo, invece, la Conferenza Unificata non è altro che la sommatoria delle due precedenti conferenze la quale, sempre presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari regionali o dell'interno, ha il compito di assumere deliberazioni, stipulare intese ed accordi, esprimere pareri sul disegno di legge finanziaria, sul DEF e sugli altri atti normativi previsti per legge. Inoltre, ha il compito di assicurare lo scambio di dati e informazioni tra Governo, Regioni, Province, Comuni e comunità montane anche attraverso l'approvazione di protocolli di intesa tra le amministrazioni centrali e locali³⁴².

³⁴¹ Per approfondire il discorso sulla Conferenza in esame si rimanda, fra gli altri, a: F. PIZZETTI, *La Conferenza Stato-città e autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, pp. 668 ss.; M. CAMMELLI, *La Conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1996, pp. 421 ss.; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2006, pp. 233 ss.; O. GASPARI, *L'attività della Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Una scheda informativa*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 del 1998, pp. 43 ss.

³⁴² Per avere un quadro più completo sulla Conferenza Unificata si veda, tra i tanti: G. DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2003, pp. 633 ss.; A. BARBIERO, *La Conferenza Unificata come centro di riferimento per un nuovo sistema di valorizzazione delle autonomie locali*, in *Prime note*, n. 10 del 1997, pp. 137 ss.; G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 del 1998, pp. 11 ss.;

3.3.2. ... e strumenti

Com'è stato più volte ribadito le attività del sistema delle conferenze sono molto utili al fine di bilanciare gli interessi statali e regionali ma l'efficacia degli atti e delle decisioni che esse assumono non deriva unicamente dalla portata della normativa con cui esse vengono disciplinate. In questo senso, infatti, a giocare un ruolo fondamentale nella delimitazione dei loro interventi vi è anche la Corte costituzionale la quale utilizza – nei casi che le si prospettano – il parametro della leale collaborazione³⁴³ temperato dalla chiamata in sussidiarietà che, com'è noto, è attivabile quantunque sia riscontrabile un'esigenza di carattere unitario a livello statale per l'espletamento di determinate funzioni amministrative³⁴⁴. Pur riconoscendo l'innegabile utilità dell'attività giurisprudenziale su questo punto, però, è giusto evidenziare che a partire dalla modifica della Costituzione operata nel 2001, la Consulta non ha assunto univoche decisioni nel chiarire gli spazi in cui le Conferenze possono essere chiamate in causa e, questo aspetto, ha creato delle notevoli difficoltà nel tracciare un sentiero univoco circa questo particolare aspetto della leale collaborazione.

Nella prima fase, infatti, quando i giudici erano chiamati a dirimere le questioni legate all'adozione di atti a carattere regolamentare riguardanti ambiti di competenza regionale, hanno sempre richiesto che lo Stato raggiungesse un'intesa forte in seno alla Conferenza Stato-Regioni (o in Conferenza Unificata) con il fine di garantire tutti gli interessi in gioco, sia statali sia regionali. Questa tipologia d'intesa (primo strumento della leale collaborazione che viene individuato) avrebbe dovuto essere caratterizzata da una decisione paritaria tra lo Stato e le Regioni³⁴⁵ ed il suo mancato raggiungimento sarebbe stato uno scoglio invalicabile per la conclusione del procedimento stesso³⁴⁶ così come era già previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997. Nel dettaglio, infatti, tale disposizione stabilisce che l'intesa

³⁴³ In questo senso si vedano, tra le altre: Corte cost., sentt. n. 44 del 2014, n. 234 del 2012, n. 133 del 2006, n. 50 del 2005.

³⁴⁴ Su tutte v. Corte cost., sentt. n. 261 del 2015, n. 179 del 2012, n. 88 del 2007 e n. 303 del 2003.

³⁴⁵ Corte cost., sent. n. 383 del 2005, par. 29 del Considerato in diritto.

³⁴⁶ Corte cost., sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto.

si possa perfezionare unicamente con l'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e, tuttavia, se essa non viene raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza, il Consiglio dei Ministri può comunque provvedervi senza l'assenso delle Regioni purché la stessa Conferenza si possa esprimere nei successivi quindici giorni. In fase interpretativa, però, la Corte costituzionale ha mitigato questa posizione ritenendo che una siffatta perentorietà dell'intesa avrebbe comportato l'illegittimità di qualunque norma fosse scaturita dalla volontà di una sola delle due parti anche nel caso in cui le trattative volte a superare le divergenze sarebbero state ampiamente documentate, creando di fatto uno stallo difficilmente superabile³⁴⁷. In questo modo, quindi, i giudici delle leggi hanno stabilito che lo Stato possa comunque "aggirare" tale limite purché ponga in essere un ulteriore tentativo di mediazione tra le parti³⁴⁸ che, ovviamente, porti ad un risultato negativo³⁴⁹. Così facendo, dunque, la Consulta ha attribuito al Consiglio dei Ministri (al quale abbiano comunque partecipato i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome coinvolte nel procedimento) la possibilità di decidere sostituendosi alle Conferenze soltanto in casi prestabiliti e motivati³⁵⁰ prevedendo che la deliberazione, possa essere considerata una «valida [alternativa] dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato, un confronto tra Stato e Regione che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità»³⁵¹. Un'ulteriore disposizione che si occupa sempre dell'intesa è l'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 la quale prevede che il Governo debba promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o in sede di Conferenza Unificata, allo scopo di favorire l'armonizzazione delle rispettive

³⁴⁷ In particolare Corte cost., sent. n. 179 del 2012, par. 5.2.1. del Considerato in diritto. In via ulteriore cfr. Corte cost., sentt. n. 39 del 2013, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005.

³⁴⁸ L'onere della prova del fallimento delle trattative spetta sempre al Governo in via esclusiva. Sul punto si rimanda a Corte cost., sent. n. 165 del 2011, par. 8 del Considerato in diritto, e Corte cost., sent. n. 33 del 2011, par. 7.1.2 del Considerato in diritto.

³⁴⁹ Tra le tante si veda: Corte Cost. n. 33 del 2011, par. 7.1.2. del Considerato in diritto. Cfr. anche: Corte cost., sentt. n. 39 del 2013 e n. 179 del 2012.

³⁵⁰ Sull'obbligo di motivazione si veda, tra le tante: Corte cost., sent. n. 116 del 1994, par. 3 del Considerato in diritto.

³⁵¹ Corte cost., sent. n. 165 del 2011, par. 8 del Considerato in diritto.

legislazioni o al fine di raggiungere posizioni unitarie o al conseguimento di obiettivi comuni. In tali casi, si è tendenzialmente esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997 anche perché, su di essi, i giudici delle leggi si erano già pronunciati stabilendo non solo il valore giuridico dell'intesa quale «forma tipica di coordinamento paritario» ma anche ribadendo l'invalidità dell'atto normativo adottato dal Governo in maniera difforme dall'intesa adottata in sede di Conferenza Stato-Regioni³⁵².

Visto lo strumento dell'intesa che, pur con i limiti giurisprudenziali più sopra esplicitati, risulta perentorio per addivenire alla conclusione del procedimento di concertazione, e vista anche la lettura interpretativa che di essa ne dà la Corte costituzionale, l'analisi degli strumenti della leale collaborazione non può che spostarsi su un altro strumento pensato per il raggiungimento della leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni: il parere. In linea generale, ai sensi del decreto legislativo n. 281 del 1997, il parere – contrariamente all'intesa – va rilasciato entro venti giorni dalla richiesta ma, qualora il Presidente del Consiglio ne dichiari la necessità e l'urgenza, esso può essere rilasciato anche *ex post*³⁵³. In questo senso, quindi, le Conferenze possono essere chiamate ad esprimere il loro parere anche successivamente all'adozione del provvedimento purché, però, il Governo ne dia conto anche al Parlamento o, in caso di decreto legislativo, alle commissioni parlamentari³⁵⁴. Qualora la richiesta di parere riguardi, invece, provvedimenti definitivi, la Conferenza interessata può chiedere che il Governo lo rivaluti fino ad arrivare all'eventuale riforma o revoca del provvedimento stesso³⁵⁵. Tuttavia, però, per quanto tale discorso possa apparire esplicativo va ricordato che esso è valido solo con riferimento ai pareri c.d. necessari mentre, invece, quantunque si discorra di pareri facoltativi, la richiesta di questi è assolutamente sottesa alla discrezionalità del Presidente del Consiglio il quale può scegliere, sua sponte, se sentire le Conferenze su ogni provvedimento di interesse regionale o se

³⁵² Sul punto è rilevante quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale in Corte cost., sent. n. 206 del 2011, par. 4. del Considerato in diritto.

³⁵³ R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., pp. 119-120.

³⁵⁴ *Ivi*, p. 120.

³⁵⁵ R. CARIDÀ, *op. ult. cit.*, p. 120.

farlo a seguito di un'esplicita richiesta della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome³⁵⁶. In tutti i casi, però, a prescindere dalla tipologia del parere in esame, ciò che rileva è che il raggiungimento del risultato deve essere sempre preceduto da trattative tecnico-politiche che, in ultima istanza, devono assumere la forma di puntuali emendamenti. Proprio questo modo di agire, quindi, porta a ritenere che l'attività di acquisizione del parere debba essere sempre collaborativa senza mai diventare un automatico conformarsi all'idea statale³⁵⁷. Tuttavia, però, questo *modus operandi* ha posto l'accento su una sorta di debolezza delle Conferenze che non sarebbero capaci di chiudere le contrattazioni nei tavoli tecnici affidando alla successiva volontà governativa l'approvazione delle proprie condizioni. Così facendo, quindi, parrebbe che le Regioni diano il proprio assenso allo scopo di evitare, da una parte, una nuova calendarizzazione della discussione che rischia semplicemente di protrarre la decisione *sine die* ma ottengano, dall'altra, l'impegno del Governo ad accogliere le proprie istanze attraverso pareri condizionanti³⁵⁸. Non di rado, però, quando il sistema più sopra evidenziato non trova realizzazione, la mancata acquisizione del parere in seno al procedimento legislativo (il quale possa essere oltretutto previsto da una fonte costituzionale) porta la Corte costituzionale ad innalzare tale difetto a parametro valido ai fini dello stesso giudizio di legittimità costituzionale³⁵⁹. Altre volte, invece, per via della scarsa univocità del pensiero giurisprudenziale, la Consulta ha altresì previsto che il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nelle procedure legislative non porta ad un'automatica violazione del principio di leale collaborazione³⁶⁰. In ogni caso, però, a prescindere dalle modalità con cui si possa addivenire al parere e dalla mancanza di linearità della Corte sull'assenza di quest'ultimo, ciò che emerge con assoluta trasparenza è che il parere – pur essendo

³⁵⁶ R. CARIDÀ, *op. ult. cit.*, p. 120.

³⁵⁷ Sul punto cfr. I. RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2011, pp. 529 ss. e spec. p. 536.

³⁵⁸ I. RUGGIU, *op. ult. cit.*, p. 536.

³⁵⁹ Cfr. in questo senso Corte cost., sent. n. 250 del 2015, par. 5 del Considerato in diritto; Corte cost., sent. n. 112 del 2010, par. 3 del Considerato in diritto.

³⁶⁰ In questo senso v. Corte cost., sent. n. 181 del 2006, par. 7.1. del Considerato in diritto. Corte cost., sent. n. 272 del 2005, par. 7.1. del Considerato in diritto; Corte cost., sent. n. 196 del 2004, par. 27 del Considerato in diritto.

facilmente aggirabile da parte del Governo – è lo strumento maggiormente utilizzato dalle Conferenze sia per incrementare il loro peso giuridico sia per potenziarne quello politico³⁶¹. Dare una motivazione a questa scelta, considerando che il parere è sicuramente meno vincolante dell'intesa, non è così agevole anche se essa potrebbe fondare le sue radici sul fatto che il parere lasci maggiori spazi di manovra alle parti, le quali non essendo vincolate dal raggiungimento di un'intesa, possono utilizzare in maniera prevalente strade informali per raggiungere un punto di incontro³⁶².

Oltre l'intesa e il parere, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, l'ordinamento ha previsto che anche l'accordo possa essere un valido strumento per il raggiungimento della leale collaborazione. La disposizione legislativa più sopra richiamata, infatti, ha stabilito che nelle Conferenze si possano concludere degli accordi nati dal semplice assenso espresso dal Governo e dai Presidenti delle giunte regionali ivi riuniti al fine di arrivare più facilmente ad un coordinamento di tutti gli interessi in gioco. Proprio per la sua duttilità, dunque, l'accordo è lo strumento di raccordo che, più di tutti, è volto al raggiungimento di obiettivi difficilmente determinabili tra i quali rientrano, ad esempio, il coordinamento delle rispettive competenze o lo svolgimento di attività comuni tra lo Stato e le Regioni³⁶³. Tuttavia, però, volendo rimanere fermi su quanto stabilito dalla disposizione in esame, è giusto ricordare che l'accordo si perfeziona unicamente quando vi è l'assenso di tutte le parti in causa le quali vengono condotte all'obbligo di adempiere agli impegni assunti nel rispetto delle competenze di ciascun organo stipulante³⁶⁴.

In conclusione, c'è da aggiungere che seppure la previsione di una straordinaria schiera di strumenti e di funzioni attribuite alle Conferenze denoti da

³⁶¹ R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., p. 121.

³⁶² R. CARIDÀ, *op. ult. cit.*, ibidem.

³⁶³ L. VIOLINI, *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 del 2003, pp. 691 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Riv. Dir. pubbl.*, n. 3 del 2002, pp. 827 ss.

³⁶⁴ Su questo aspetto v. R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle conferenze*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., pp. 30 ss.

sola l'importanza di questo sistema di raccordo, ciò che sorprende maggiormente quando si parla del sistema delle conferenze è che il suo straordinario successo sia dovuto, principalmente, all'elevazione ad organo principale per la negoziazione politica e per il confronto intergovernativo operata dalla Corte costituzionale³⁶⁵. Tale importanza, ribadita anche all'indomani della riforma del 2001³⁶⁶, ha fatto sì che le Conferenze fossero definite come una delle sedi principalmente qualificate per l'elaborazione delle regole destinate ad integrare e definire i parametri della leale collaborazione³⁶⁷. Oltre questo, poi, un altro punto di forza delle Conferenze è anche il carattere informale che esse hanno via via assunto durante lo scorrere del tempo. Sul punto, infatti, questa informalità ha migliorato, da una parte, i meccanismi di funzionamento delle Conferenze che, pur rendendo più snelle le procedure di raccordo, sono riusciti ad influire sul loro ruolo decisorio anche se la loro disciplina legislativa risulta carente di attribuzioni specifiche e determinanti³⁶⁸. Dall'altra, invece, il carattere informale delle trattative che si svolgono all'interno del sistema delle Conferenze valorizza, e di molto, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome³⁶⁹ ivi compreso il ruolo politico del proprio Presidente che spesso traduce le sue esternazioni in un atto o documento che la stessa Conferenza presenta in sede di Conferenza Stato-Regioni³⁷⁰.

³⁶⁵ In questo senso cfr. Corte cost., sentt. n. 338 e n. 116 del 1994.

³⁶⁶ Su tutte si fa riferimento a Corte cost., sentt. n. 248 del 2004 e n. 308 del 2003.

³⁶⁷ Cfr. Corte cost., n. 303 del 2003, par. 2.1 del Considerato in diritto quando con l'inserimento della c.d. "chiamata in sussidiarietà" impone che il meccanismo poc'anzi richiamato «rend[a] meno rigida [...] la stessa distribuzione delle competenze legislative».

³⁶⁸ Su questo aspetto v. R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., p. 127 la quale ritiene che «l'informalità costituisce un aspetto concreto circa il meccanismo delle Conferenze [tanto che], l'istruttoria di una qualsiasi procedura che le vede coinvolte si espliciti [prima] al di fuori [che poi si formalizza] in sede di Conferenza».

³⁶⁹ Vedi *infra* cap. 2.

³⁷⁰ M. CASTIELLO – G. MAZZOLA, *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze*, in *amministrazioneincammino*, n. 3 del 2014.

3.4. L'art. 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001

Come già accennato all'inizio del paragrafo precedente, l'ordinamento italiano ha previsto un ulteriore organo di concertazione tra gli interessi statali e regionali al fine di dare attuazione alla leale collaborazione anche in sede legislativa. Il riferimento è all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali³⁷¹ operata dall'art. 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001 secondo cui «sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla [suddetta] Commissione» al fine di esprimere dei pareri su progetti di legge inerenti «materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione». In particolare, poi, la disposizione in parola prosegue stabilendo che, qualora i progetti di legge in discorso contengano «disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata [...] abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, [...] l'Assemblea [deve deliberare su di esse] a maggioranza assoluta dei [propri] componenti».

Dall'enunciato appena presentato dell'art. 11 emerge con assoluta chiarezza che, pur non rappresentando la definitiva previsione della partecipazione all'attività legislativa da parte delle Regioni e degli enti locali, esso si pone come un'importante innovazione per l'ordinamento giuridico considerando che permette alle autonomie di partecipare alla funzione legislativa dello Stato nelle materie di

³⁷¹ La Commissione in parola, prevista dall'articolo 126 Cost., è stata istituita grazie all'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, come modificato dall'articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775. È composta da quaranta membri del Parlamento, metà deputati e metà senatori nominati d'intesa dai Presidenti delle rispettive Camere, su designazione dei gruppi, con criteri di rappresentanza proporzionale. Per approfondire il tema v. in particolare: G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1979. Più di recente si vedano, invece, A. MANNINO – S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2019, pp. 153 ss.; E. VIVALDI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2018, pp. 925 ss.

competenza ripartita, nelle materie legate alla finanza pubblica e negli interventi legislativi riguardanti i rapporti che le autonomie medesime intrattengono con l'Unione Europea³⁷². Come se quanto detto finora non bastasse, la portata innovatrice dell'art. 11 si evince anche dal fatto che la partecipazione delle autonomie al procedimento legislativo in queste materie contribuirebbe, da una parte, a collocare la Regione e gli enti locali all'interno del Parlamento e, dall'altra, permetterebbe non soltanto il riequilibrio delle relazioni tra lo Stato e le Regioni ma anche, con uno sguardo al profilo interno regionale, nei rapporti tra i Consigli e i Presidenti delle stesse Regioni³⁷³. In questo senso, dunque, la disposizione in oggetto si pone come una sorta di «ponte»³⁷⁴ tra l'attività legislativa statale e quella regionale in attesa di una revisione della forma bicamerale perfetta ponendosi, quindi, come una preliminare ma significativa apertura delle istituzioni parlamentari alla realizzazione di procedure di leale collaborazione sul fronte legislativo³⁷⁵. Un altro particolare aspetto derivante dall'art. 11 è quello che riguarda il peculiare meccanismo con cui il legislatore ne ha affidato la disciplina ai regolamenti parlamentari, tanto da porsi come una sorta di “innovazione nell'innovazione” se si considera che ad una fonte così particolare è stata attribuita la facoltà di disporre dei rapporti tra Stato e Regioni sul piano legislativo³⁷⁶.

³⁷² S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 95.

³⁷³ S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in ID, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 316.

³⁷⁴ I virgolettati sono di P. CARETTI, *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali, una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”?*, in *Le Regioni*, n. 3 del 2002, p. 1173.

³⁷⁵ Questo tema è stato particolarmente interessante per la dottrina e, tra i numerosi contributi, si rinvia a S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit.; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in A.A.V.V., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Edizioni scientifiche, Roma, 2003, pp. 97 ss.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., pp. 91 ss.; N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., pp. 357 ss.; M. MICHETTI, *Parlamento e Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti, Interna corporis degli organi costituzionali, Speciale su Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari* (a cura di E. GIANFRANCESCO - N. LUPO), n. 1 del 2009, pp. 88 ss.

³⁷⁶ Sull'opportunità di tracciare un percorso di riforme istituzionali e non solo costituzionali in questo senso si veda il pensiero di: G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2016, p. 886.

Come spesso accade nel nostro ordinamento, però, per quanto le intenzioni potessero essere lodevoli, varie vicende hanno di fatto limitato l'integrazione di questa Commissione che ha sempre incontrato delle difficoltà nell'imporre sul panorama giuridico. A migliorare tale situazione, inoltre, non sono servite neppure le audizioni operate all'interno della stessa Commissione all'indomani dell'esito referendario del dicembre 2016 il quale sarebbe stato il momento perfetto per ridare vigore alle previsioni dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. In questo senso, infatti, ai margini della grande riflessione sullo stato del regionalismo operata dall'indagine conoscitiva di cui sopra, è emerso che la mancanza di una sede parlamentare di raccordo con le autonomie territoriali sia un grosso *vulnus* nei rapporti di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni e, tutti gli intervenuti, hanno convenuto che occorre dare seguito all'integrazione della Commissione in esame prevista proprio dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001³⁷⁷.

Chiaramente, però, questi auspici non sono nuovi per l'ordinamento poiché, com'è noto, già all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 11, le Camere avevano manifestato un'attenzione forte alla partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo e già nel 2002, grazie all'iniziativa delle due Giunte per il Regolamento, si era formato un Comitato paritetico che aveva formulato alcune significative proposte in ordine alla composizione e al funzionamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata³⁷⁸. Ulteriori iniziative si sono poi susseguite nel tempo e, tra queste, si ricordano – in primo luogo – le iniziative di riforma dei regolamenti parlamentari proposte durante la XVI legislatura (che seppur orientate nel senso di un'effettiva integrazione delle

377 Commissione parlamentare per le questioni regionali, Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali, approvata nella seduta del 10 maggio 2017, consultabile in <https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/34330.htm>

³⁷⁸ Sulle problematiche aperte dalla disposizione e sul ruolo del Comitato in esame si veda, tra gli altri, E. CATELANI, *Alcune considerazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del Titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, cit., pp. 37 ss. Per avere una totale visione dei lavori del Comitato paritetico in parola, si veda il resoconto della Giunta per il regolamento della Camera datato 5 giugno 2002 e consultabile online in <http://leg14.camera.it/organiparlamentarism/246/254/4426/documentotesto.asp>.

autonomie territoriali nel procedimento legislativo, hanno perseverato nell'inattuazione dell'art. 11)³⁷⁹ e, in secondo luogo, quelle iniziative portate avanti nella XVII legislatura che poi hanno effettivamente modificato i regolamenti parlamentari ma senza nulla prevedere in merito ai problemi di cui si discorre³⁸⁰. Malgrado queste mancanze, però, la dottrina ha definito più volte l'articolo 11 come un vero e proprio «obbligo» costituzionale e non una mera facoltà portando a ritenere che sarebbe opportuno un intervento puntuale per darne attuazione definitiva³⁸¹.

Allo stato attuale, però, pur ribadendo che i dettami dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 attribuiscono l'onere di integrazione della Commissione per le questioni regionali ai regolamenti parlamentari, la dottrina si è sempre interrogata su come questa fonte possa coniugarsi anche con la legge ordinaria e le altre fonti di autonomia al fine di arrivare alla compiuta attuazione della disposizione costituzionale in parola³⁸². In questo senso, infatti, parte della dottrina ritiene che la scelta sui componenti esterni della Commissione integrata dovrebbe essere affidata alla legge ordinaria la quale avrebbe l'onere di definire il numero dei rappresentanti delle autonomie, la loro ripartizione tra componenti regionali e locali, la determinazione del regime delle incompatibilità e la fissazione della provenienza degli stessi rappresentanti regionali in relazione all'articolazione interna della regione³⁸³. In questo modo, quindi, i regolamenti parlamentari

³⁷⁹ Si devono escludere dalla perentorietà più sopra evidenziata le proposte avanzate dagli on. Belisario, Ria e D'Alia. Sul punto, per un resoconto puntuale delle iniziative di modifica dei regolamenti di Camera e Senato avanzate nella XVI legislatura si veda, nello specifico: E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato presentate all'inizio della XVI legislatura*, in ID. (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, pp. 5 ss.

³⁸⁰ Riforma organica del Regolamento del Senato, G.U. n. 15 del 2018-01-19.

³⁸¹ Così, ad esempio: S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit.

³⁸² Sulla questione inerente alle fonti da utilizzare per dare attuazione all'art. 11 si rinvia alla considerazione di R. BIFULCO, *Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU – S. PAJNO – G. RIVOSECCI – G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, cit., pp. 222 ss.

³⁸³ M. DI FOLCO, *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio*

dovrebbero semplicemente disciplinare i lavori della Commissione e gli effetti dei pareri ad essa richiesti³⁸⁴. Un'altra parte della dottrina, invece, ritiene che l'art. 11 debba configurare in capo ai regolamenti parlamentari non tanto una mera facoltà di intervento, ma una vera e propria abilitazione a spaziare in ambiti ulteriori rispetto a quelli tradizionalmente riconosciuti a queste particolari fonti. In questo senso, quindi, per effetto dell'art. 11, ai regolamenti deve essere consentito intervenire sui rapporti che le Camere devono intrattenere con soggetti ad esse esterni in modo tale da ricoprire un ruolo significativo sia ai fini della forma di stato che a quelli della forma di governo³⁸⁵. Così, dunque, si arriva alla conclusione che sarebbero proprio i regolamenti parlamentari a dover procedere per primi all'integrazione della Commissione, lasciando ad altri atti normativi la possibilità di agire in un momento successivo³⁸⁶. Questa conclusione, condivisa anche dall'esito dell'indagine conoscitiva della XVII legislatura, si rende preferibile per diversi ordini di motivi e, in particolare, perché essa è più conforme all'interpretazione letterale secondo cui il compito dei regolamenti parlamentari è quello di «prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». Scegliendo tale sentiero esplicativo, l'interpretazione è preferibile anche sul profilo sostanziale della questione in quanto la conclusione secondo cui debbano essere i regolamenti parlamentari a disciplinare tale integrazione “riempie” di contenuto l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, non discostandosi dalla visione classica secondo cui spetta a queste particolari fonti il compito di disporre degli organi interni al Parlamento. Un'ulteriore ragione che fa protendere per questa posizione dottrinale è il fatto che, ancora una volta, essa

di leale collaborazione ne procedimento legislativo, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3 del 2018, pp. 3 e 4.

³⁸⁴ In questi termini: E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in A.A.V.V., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, cit., pp. 97 ss., il quale ritiene che non deve essere disatteso il principio secondo cui ai regolamenti parlamentari sia riservata l'organizzazione e il funzionamento delle due Camere.

³⁸⁵ È di questo avviso: N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Ed. Plus, Pisa, 2003, p. 143.

³⁸⁶ N. LUPO, *op. ult. cit.*, p. 144.

attribuisce all'integrazione della Commissione per le questioni regionali carattere obbligatorio, valorizzando appieno l'esigenza che il principio di leale collaborazione si snodi anche sul versante del potere legislativo³⁸⁷.

Pur avendo posto queste basi, però, le riforme che hanno interessato i regolamenti di Camera e Senato, non hanno interessato – se non marginalmente – l'integrazione della Commissione per le questioni regionali. Di queste modifiche “secondarie”, però, occorre dare conto per comprendere in che modo le Camere avvertono il problema dell'integrazione della Commissione in esame. A titolo esemplificativo, occorre citare la modifica del 2018 operata al Regolamento del Senato con cui, all'art. 144 è stato aggiunto il periodo seguente al comma 6-ter: «in relazione agli atti di cui al comma 1-bis, il Presidente del Senato può richiedere la consultazione delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. I documenti presentati dalle Regioni e dalle Province autonome sono trasmessi alla Commissione competente e alla XIV Commissione». Questa previsione, inserita nel Capo XVIII dedicato alle procedure di collegamento con l'Unione europea e con gli organismi internazionali, attribuisce al Presidente del Senato la facoltà di sollecitare la consultazione dei rappresentanti delle Assemblee regionali e provinciali in relazione ai progetti di atti legislativi dell'Unione europea nonché all'esercizio del controllo di sussidiarietà³⁸⁸. Tale norma, quindi, è correlata anche ai dettami della legge 24 dicembre 2012, n. 234 che, nel tentativo di assicurare una più proficua partecipazione dell'ordinamento interno alla formazione e attuazione delle politiche europee, ha delineato nuovi strumenti di raccordo tra Governo, Parlamento, Regioni ed enti locali³⁸⁹. Nel disciplinare la partecipazione delle

³⁸⁷ M. DI FOLCO, *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo*, cit., pp. 4 ss.

³⁸⁸ C. CIPOLLONI, *I raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni nel procedimento legislativo: tra occasioni mancate e prospettive di riforma*, in A. CHIAPPETTA – C. CIPOLLONI – A. CONTIERI – M. CORRIAS – A. GIULI – R. PESCATORE, *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata - Italia*, Speciale – Ricerca Tosi 2018 - *Il procedimento legislativo in prospettiva comparata* (a cura di P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI); in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2 del 2018, pp. 98 ss. e, in particolare, p. 105.

³⁸⁹ Per approfondire il tema si veda, tra i tanti: O. CARAMASCHI, *Le sorti della l. 234 del 2012 nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, novembre 2016.

Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, tale modifica regolamentare dà attuazione ai dettami dell'art. 8, terzo comma, della legge n. 234 del 2012, e consente alle Assemblee parlamentari di avviare la consultazione dei Consigli regionali e provinciali «secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti». Questa riforma del regolamento del Senato, pur non essendo legata direttamente alla Commissione integrata e non prevedendo nulla circa le modalità di integrazione a cui essa deve essere sottoposta, evidenzia ancora una volta la sensibilità del Parlamento verso il ruolo che devono avere le autonomie regionali nel procedimento legislativo, soprattutto nel contesto di un più ampio processo integrativo riguardante le competenze legislative esercitate da Regioni e Province autonome³⁹⁰.

Tuttavia, però, per quanto possa essere stata avvertita la necessità di portare nel dibattito la centralità delle regioni nel procedimento legislativo, da una prima analisi di questa modifica ciò che emerge con maggiore chiarezza è che i cambiamenti di cui si discorre si limitano a cristallizzare prassi interlocutorie già ampiamente diffuse nella dinamica dei lavori parlamentari, così come testimoniato anche dai numerosi accordi siglati tra il Senato e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, volti a stimolare una maggiore sinergia tra consigli regionali nel processo decisionale europeo³⁹¹. Ciò posto, quindi, se da un lato è apprezzabile che attraverso la modifica regolamentare in discorso sia stata formalmente recepita una procedura di raccordo

³⁹⁰ C. CIPOLLONI, *I raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni nel procedimento legislativo: tra occasioni mancate e prospettive di riforma*, in A. CHIAPPETTA – C. CIPOLLONI – A. CONTIERI – M. CORRIAS – A. GIULI – R. PESCATORE, *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata - Italia*, cit., pp. 108 e 109.

³⁹¹ Un esempio di ciò di cui si discorre sono gli accordi raggiunti nell'ambito di procedure finalizzate ad un più incisivo coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella partecipazione italiana alla formazione della normativa europea. Il risultato più significativo in questo senso è rappresentato dall'accordo concluso nel settembre 2014 tra la Conferenza e la XIV Commissione permanente del Senato. Per approfondire il contenuto e gli obiettivi dell'accordo si rimanda a: D. GIOTTO, *Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di «raccordo» a Costituzione immutata*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2016; L. BARTOLUCCI, *In attesa del «nuovo» Senato un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3 del 2014, pp. 10 ss.

affidata alla prassi³⁹²; dall'altro, non si possono non evidenziare delle riserve sulla concreta formulazione della normativa poiché, infatti, la previsione regolamentare tende a riproporre una serie di problematiche legate all'eccessiva discrezionalità che la legge n. 234 del 2012 avrebbe conferito alle Camere sull'attivazione delle procedure di consultazione³⁹³. In questo senso, infatti, l'art. 144, comma 6-ter del regolamento del Senato rimanda l'avvio delle interlocuzioni con i rappresentanti delle autonomie territoriali alla piena discrezionalità del Presidente del Senato il quale ha la facoltà e non il dovere di richiedere la consultazione delle Assemblee legislative regionali. Per di più, il regolamento prevede che la procedura di raccordo sia addirittura meno impervia rispetto alla prassi in quanto si occupa di circoscrivere l'intervento delle autonomie regionali alle sole attività di interlocuzione, senza prevedere nulla per quanto concerne l'incidenza delle osservazioni formulate o in relazione ad un possibile coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nella programmazione dei lavori della XIV Commissione³⁹⁴.

Nel silenzio dei regolamenti parlamentari, che ormai perdura da un ventennio³⁹⁵, la Commissione per gli affari regionali ha cercato di dare risposte ai problemi della sua integrazione grazie all'approvazione, nel dicembre 2017, di significative modifiche del proprio regolamento interno riguardanti la

³⁹² Sul ruolo giocato dalla prassi nella collaborazione tra le Camere e le Assemblee legislative regionali rispetto alla formazione del diritto dell'Unione europea, si rinvia a C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 7 del 2013.

³⁹³ Sul punto, si rinvia a P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2012, pp. 839 ss.; L. Bartolucci, *In attesa del «nuovo» Senato un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, cit., p. 8.

³⁹⁴ C. Cipolloni, *I raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni nel procedimento legislativo: tra occasioni mancate e prospettive di riforma*, in A. Chiappetta – C. Cipolloni – A. Contieri – M. Corrias – A. Giuli – R. Pescatore, *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata - Italia*, cit., p. 106.

³⁹⁵ Per un approfondimento sulle vicende della mancata integrazione della Commissione per le questioni regionali si rimanda a: R. Bifulco, *La lunga attesa dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in F. Bassanini - A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, cit.

consultazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali³⁹⁶, i rapporti tra le due camere e le autonomie territoriali, nonché, più in generale, sullo stato dell'arte e sulle possibili prospettive di sviluppo del principio di leale collaborazione in chiave legislativa³⁹⁷. Tra queste modifiche, dichiaratamente di carattere transitorio³⁹⁸, è particolarmente rilevante il fatto che esse assumono un carattere fortemente auto-limitante considerando che hanno prodotto una disciplina "precaria" chiamata ad operare soltanto fino al concretizzarsi della previsione costituzionale dell'art. 11 che, a propria volta, è stata dettata in attesa della riforma del bicameralismo paritario.

Un primo dato rilevante in seno a queste modifiche del regolamento interno della Commissione si trova nell'idea che chi ne ha modificato il dettato avesse ben chiaro che le modalità di partecipazione dei componenti regionali e locali non potessero più essere considerate come una variabile indipendente nei lavori della Commissione in esame. In questo senso, infatti, se attualmente, la Commissione registra la presenza dei soli membri di estrazione parlamentare, si è convenuto che la consultazione delle istituzioni territoriali dovesse assumere la più importante rilevanza fino a che non si riesca a sciogliere il nodo relativo alla provenienza dei rappresentanti regionali e locali³⁹⁹. In altri termini, quindi, se dovesse prevalere l'opzione ampiamente sostenuta in dottrina di affidare l'elezione dei rappresentanti regionali ai consigli medesimi⁴⁰⁰, i meccanismi di consultazione previsti dal

³⁹⁶ Per un approfondimento su questo punto si vedano, tra i tanti: M. DIFOLCO, *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio di leale collaborazione ne procedimento legislativo*, cit.; E. VIVALDI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?*, cit., pp. 895 ss.

³⁹⁷ M. DI FOLCO, *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio di leale collaborazione ne procedimento legislativo*, cit., pp. 7 ss.

³⁹⁸ La prospettiva transitoria è legata al fatto che queste disposizioni regolamentari sono state approvate in attesa di una riforma dei regolamenti parlamentari e, più in generale, della legislazione primaria riguardante l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

³⁹⁹ M. DI FOLCO, *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio di leale collaborazione ne procedimento legislativo*, cit., pp. 5 e 6.

⁴⁰⁰ E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in A.A.V.V., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, cit., pp. 113 ss.

regolamento interno conserverebbero il senso di coinvolgere nei lavori anche gli esecutivi regionali. Nell'analisi generale delle modifiche operate al regolamento interno emerge, infatti, che l'idea della Commissione di disciplinare almeno le modalità di intervento dei rappresentanti delle autonomie trovi fondamento, anziché da vincoli normativi, da motivi opportunistici legati per lo più all'esigenza di tener conto del quadro che potrebbe delinearsi con la completa attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001⁴⁰¹. Così facendo, quindi, per parte della dottrina, la formula di auto-limitazione posta dalla Commissione si pone più come un impegno politico nel rivedere, in futuro, le previsioni sulla consultazione delle autonomie, senza che questo possa essere automaticamente cancellato qualora si arrivi, per via della modifica dei regolamenti parlamentari, alla definitiva cristallizzazione della partecipazione dei componenti regionali e locali alla Commissione integrata di cui si discute⁴⁰².

Più di recente, infine, complice anche la modifica operata alla composizione delle Camere dalla legge costituzionale n. 1 del 2020, il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati dovendo intervenire sui loro regolamenti per evitare la paralisi delle loro attività in riferimento alla riduzione del numero dei componenti le Assemblee (e conseguentemente delle Commissioni)⁴⁰³, hanno mancato un'occasione ulteriore per poter dare finalmente attuazione ai dettami dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 la quale, pur rappresentando uno dei canali maggiormente preferibili per il coinvolgimento delle autonomie nel procedimento legislativo, rimane ancora un sentiero impervio e scarsamente battuto per dare attuazione al principio di leale collaborazione.

⁴⁰¹ M. DI FOLCO, *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio di leale collaborazione ne procedimento legislativo*, cit., pp. 5 e 6.

⁴⁰² M. DI FOLCO, *op. ult. cit.*, p. 6.

⁴⁰³ Per un discorso più approfondito v. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, 15 aprile 2020.

4. I canali di raccordo tra le Regioni e gli Enti locali

Come si è avuto modo di osservare precedentemente, la leale collaborazione è fondamentale nei rapporti tra Stato e Regioni ma essa, considerata la sua portata generale, non può che essere perseguita anche nei rapporti che tali enti intrattengono con le autonomie locali. Visti *supra* i canali di raccordo tra Stato ed Enti locali, in questa parte del lavoro è utile indagare i legami che intercorrono tra Regioni e autonomie locali che, com'è noto, sono radicalmente cambiati nel corso della storia repubblicana.

In questo senso, infatti, partendo da una breve digressione storica, è importante ricordare che le Regioni “originarie” presentavano delle forti peculiarità rispetto agli Enti locali in quanto, contrariamente al dettato costituzionale attuale, soltanto per le prime erano stati costituzionalizzati i principi del loro ordinamento e la determinazione delle proprie competenze. Di contro, invece, per gli Enti locali, la Costituzione si limitava a prevederli come una “frazione” della Repubblica attribuendone la disciplina all’attività normativa dello Stato⁴⁰⁴. Di talché, quindi, la Regione non solo si trovava in una posizione sovraordinata rispetto agli Enti locali ma, per di più, ad esse veniva affidato il compito di controllare la legittimità (ed eventualmente il merito) degli atti delle Province e dei Comuni ai sensi dell’art. 130 Cost. oggi abrogato. Nel dettaglio, infatti, la disposizione in parola stabiliva che il CO.RE.CO (Comitato Regionale di Controllo) «costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita[va], anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali»⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ Per approfondire la posizione degli Enti locali e la loro legislazione di riferimento prima dell’avvento della legge cost. n. 3 del 2001 si rimanda, tra i tanti, a: R. DI MARIA – C. NAPOLI – A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 6 ss.; P. CARETTI – P. MILAZZO – F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, CEDAM, Padova, 2022, pp. 27 ss.; B. CARAVITA – F. FABRIZZI – A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 39 ss.

⁴⁰⁵ I CO.RE.CO sono stati istituiti dalla Legge 10 febbraio 1953 n. 62 (in attuazione dell’art. 130 Cost.). Essi, però, cominciarono ad operare solo nel 1971 a seguito dell’avvio del regionalismo ordinario. La norma istitutiva affidava al Presidente della Regione il compito di nominarne i membri e ne era consentita la possibilità di istituire sezioni distaccate in ciascun capoluogo di provincia. Con

Tuttavia, però, pur essendoci questa sorta di subalternità, gli Enti locali potevano comunque partecipare alla promozione e alla valorizzazione del territorio attraverso la redazione di piani regionali mirati allo sviluppo territoriale anche, se per molti motivi, tale rete non ha mai potuto concretizzarsi in quanto, molto spesso, la Regione attraeva su di sé tutta l'autonomia possibile al fine di maturare, in ultima istanza, una forza spendibile in sede di rivalsa contro lo Stato⁴⁰⁶. Su questo particolare punto, infatti, la dicotomia tra la Regione, incapace di farsi capofila nell'istituzione di una rete forte, e gli Enti Locali, sempre impegnati a puntare il dito sull'estremo centralismo regionale, si è particolarmente acuita fino a rendere quasi impossibile la convivenza tra questi due enti territoriali⁴⁰⁷.

Nonostante queste “frizioni”, però, l'occasione per migliorare i rapporti tra Regioni ed Enti locali arrivò grazie all'approvazione della legge cost. n. 3 del 2001 la quale, com'è noto, ha fatto sì che lo Stato fosse privato della potestà esclusiva in materia di ordinamento degli Enti Locali (eccezion fatta per la previsione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.) e, allo stesso tempo, la stessa legge costituzionale ha concesso una maggiore autonomia statutaria, regolamentare e finanziaria a tutti gli Enti territoriali minori⁴⁰⁸. La portata rivoluzionaria della riforma costituzionale del 2001, però, non si è esaurita con questi due particolari interventi poiché essa, con le modifiche apportate agli artt. 114 e 118. Cost, ha di fatto “rovesciato” la concezione stessa della suddivisione territoriale della Repubblica ponendo gli Enti locali in una posizione paritaria con lo Stato e le Regioni. Oltretutto, poi, la stessa legge cost. n. 3 del 2001, attribuendo le funzioni amministrative ai Comuni in qualità di enti più vicini al cittadino, ha sostituito il

L. 23 dicembre 1978 n. 833 furono ampliate le competenze dei CO.RE.CO affidando al loro controllo gli atti delle Unità sanitarie locali. In taluni casi, poi, questi organi potevano esercitare un controllo di merito nella forma della «richiesta di riesame». Per ricostruire tali funzioni si veda, tra i tanti: F. BASSI, *Esperienze dei co.re.co. in materia di controllo di gestione e di conti consuntivi degli enti locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza: rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le provincie e per gli altri enti locali*, 1987, pp. 1880 ss.

⁴⁰⁶ Cfr. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2002, pp. 991 ss.

⁴⁰⁷ M. CARLI, *Diritto Regionale – Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit., pp. 415 ss.

⁴⁰⁸ Per un approfondimento su questi temi, v. R. DI MARIA – C. NAPOLI – A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, cit., pp. 115 ss.; P. CARETTI – P. MILAZZO – F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 69-93 nonché pp. 395 ss.

principio del parallelismo delle funzioni amministrative con quello, molto più autonomistico, della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza investendo di ulteriore importanza gli stessi Enti locali⁴⁰⁹. Queste novità appena enunciate, inoltre, hanno obbligato gli Enti territoriali minori a ricercare e a costruire un dialogo con la propria Regione di appartenenza al fine ultimo di collaborare per dipanare la nebulosità delle attribuzioni di funzioni discendenti dall'enunciato dello stesso art. 118 Cost. In secondo luogo, poi, ciò che è emerso con questo intervento costituzionale, è che le Regioni, avendo una scarsa conoscenza sia degli interessi sia dei bisogni locali che dovrebbero soddisfare con le loro risorse, sono chiamate a dialogare con gli Enti locali al fine di coniugare i propri interessi con quelli delle loro comunità periferiche. Infine, la terza conseguenza di queste modifiche apportate alla Carta risiedono nel fatto che le nuove competenze circa l'ordinamento degli Enti locali e la garanzia costituzionale dell'autonomia regolamentare, assunte per previsione costituzionale dalle Regioni, inducono gli enti periferici alla cooperazione con la Regione sia per difendere la propria autonomia ma anche, e soprattutto, per far sì che la Regione si impegni a difendere le violazioni, eventualmente operate dallo Stato nelle materie di interesse locale, di fronte alla Corte costituzionale⁴¹⁰.

È chiaro quindi che con il quadro costituzionale riformato, le Regioni e gli Enti locali devono mantenere dei contatti costanti al fine di dialogare in maniera sempre più costruttiva allo scopo di soddisfare ciascuno i propri interessi. A questo proposito, dunque, il legislatore costituzionale del 2001 «aspirando a rinnovare in profondità la struttura dei livelli subnazionali di governo in cui si articola la Repubblica, non poteva [far] mancare, tra le nuove norme del Titolo V che fanno riferimento agli enti locali, la previsione di una istituzione volta a garantire al

⁴⁰⁹ Al fine di approfondire il tema si rimanda a Q. CAMERLENGO, *Commento all'art. 118 Cost.*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2350 ss.; G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss, Roma, 2002; R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2002, pp. 365 ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2002, pp. 383 ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2001, pp. 1305 ss.

⁴¹⁰ M. CARLI, *Diritto Regionale - Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit., pp. 415 ss.

sistema delle autonomie una presenza visibile, stabile e continuativa nel contesto delle istituzioni regionali»⁴¹¹. È proprio per tali ordini di motivi che, all'art. 123, quarto comma, Cost. il legislatore costituzionale ha esplicitamente previsto l'obbligo, in capo a ciascuna Regione⁴¹², di disciplinare «il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». In tal modo, dunque, il legislatore ha concesso la dignità costituzionale ad un'esperienza normativa consolidata⁴¹³ che affonda le sue radici nel D.P.R. n. 616 del 1997 in cui, «in una visione ancora parziale», veniva prevista «la partecipazione degli enti locali alla programmazione regionale»⁴¹⁴. La ratio di questo intervento costituzionale, quindi, è fondata sull'idea che i tempi erano ormai maturi per costituire un ente autonomo capace di superare, da una parte, l'individualismo della Regione e degli Enti Locali e, dall'altra, unire in una sola voce tutti gli interessi regionali e locali al fine di potersi presentare dinanzi allo Stato facendo valere le proprie istanze in maniera univoca.

Tuttavia, però, come spesso accade nel nostro ordinamento, le Regioni si sono mosse in ordine sparso prevedendo singolarmente specifiche funzioni e

⁴¹¹ L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, cit., p. 989.

⁴¹² Con l'espressione "ciascuna Regione" vanno intese anche le Regioni speciali alle quali l'art. 123, quarto comma, Cost. si applica per il tramite della clausola di maggior favore discendente dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come previsto dalla Corte Costituzionale, sent. n. 370 del 2006. Per approfondire tale aspetto si rimanda a: A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, n. 2 del 2007, pp. 363 ss.

⁴¹³ M. COSULICH, *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-Autonomie locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 1998, pp. 67 ss.

⁴¹⁴ Per approfondire le vicende storiche legate agli antesignani del Consiglio delle Autonomie locali si rimanda a: L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, cit., p. 981; P. ZUDDAS, *I Consigli delle autonomie locali istituiti dai nuovi Statuti regionali*, in *Rapporto sulla legislazione 2004-2005*, consultabile in <http://leg14.camera.it/docesta/9383/9387/9593/documentotesto.asp>; A. FERRARA, *Procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli statuti regionali*, in *Rapporto sulla legislazione 2006*, consultabile sul sito: <https://www.camera.it/leg17/397?documenti=47>; F. GALILEI, *Proposte per la disciplina dei Consigli delle autonomie locali negli statuti regionali ai sensi dell'art. 123 della Costituzione*, in *Nuova Rassegna*, n. 8 del 2002, pp. 896 ss.; R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4 del 2004, pp. 595 ss.; F. SPROVIERI, *Per una analisi comparata degli statuti regionali e degli strumenti*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3 del 2005, pp. 251 ss.; L. ANTONELLI, *Gli Statuti regionali: carte autonomistiche. Verso la Camera degli Enti locali e delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, pp. 861 ss.

particolari criteri di rappresentanza all'interno dei CAL senza raggiungere quell'uniformità auspicata che avrebbe potuto restituire una sola voce nelle dinamiche Stato-Regioni-Enti locali⁴¹⁵. Invero, però, pur partendo da questa base consolidata all'interno delle singole Regioni, si nota che il Consiglio delle Autonomie locali sia rimasto, in qualche modo, una sorta di "incompiuta" del nostro ordinamento complice il fatto che, da una parte, il dettato normativo dell'art. 123, quarto comma, Cost. non sia sufficientemente puntuale nel disciplinare tale organo, sia perché non è stata prevista, "a monte", una disciplina generale in cui venissero indicati i poteri e la rappresentatività che l'organo in esame avrebbe potuto avere⁴¹⁶. Un primo problema legato alla mancata uniformità dei Consigli delle Autonomie locali a livello nazionale risiede nel fatto che le Regioni, nel sceglierne la composizione, non hanno previsto la sola partecipazione di rappresentanti che arrivano dagli altri Enti Locali costitutivi della Repubblica ma hanno "allargato" la partecipazione anche a rappresentanti di Unioni di Comuni, dell'ANCI, dell'UPI, ecc. Proprio questa eterogeneità che da un lato evidenzia lo spessore culturale e costituzionale del Paese, dall'altro non chiarisce se il Consiglio delle Autonomie Locali debba essere un organo espressivo degli enti locali in quanto istituzioni oppure della società civile territorialmente localizzata oppure, ancora, delle diverse componenti politiche locali⁴¹⁷.

Tale nodo problematico, in ogni caso, è accompagnato anche dalla questione relativa alle funzioni assunte dal Consiglio in quanto l'eccessiva varietà di attribuzioni operate dalle Regioni non ne permette una chiara catalogazione. Provando, però, a riassumerle al fine di classificarle e darne conto in maniera più esaustiva possibile, si può affermare che le funzioni in capo ai vari Consigli delle Autonomie locali sono sostanzialmente di carattere consultivo, propositivo, concertativo, di garanzia, di controllo e di studio. Tra queste, le funzioni più importanti sono quelle di carattere consultivo in quanto permettono ai vari Consigli

⁴¹⁵ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *federalismi.it*, 28 febbraio 2010, pp. 4 ss.

⁴¹⁶ R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, cit., pp. 595 ss.

⁴¹⁷ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, cit., pp. 4 ss.

delle Autonomie locali di emettere pareri, talvolta obbligatori ma comunque mai vincolanti, su particolari provvedimenti regionali di interesse locale. In tal senso, però, il carattere della non vincolatività, accompagnato dalle particolari procedure che le Regioni possono adottare per superare i pareri negativi, fa sì che la funzione in parola sia scarsamente incisiva sui provvedimenti regionali poiché spesso i pareri richiesti – anche quando hanno carattere obbligatorio – non vengono recepiti mentre, quando invece ciò avviene, tale ricezione si verifica in fasi talmente preliminari del processo da rendere lo stesso parere quasi come un semplice proforma per raggiungere la conclusione del procedimento⁴¹⁸.

Con riferimento alle funzioni propositive, invece, almeno in linea teorica, le Regioni hanno compiuto un passo ulteriore nei confronti dei Consigli delle Autonomie locali i quali hanno ricevuto il potere di iniziativa legislativa e la facoltà di proporre al Presidente della Regione l'impugnativa per atti lesivi dell'autonomia locale, in attuazione di quanto previsto dall'art. 9 della Legge 5 giugno 2003, n. 131⁴¹⁹. Nonostante le buone intenzioni iniziali, però, ad un'attenta analisi del quadro legislativo di riferimento, non risultano presenti delle norme che rafforzino il ruolo propositivo dei CAL in settori strategici quali, ad esempio, l'attribuzione di funzioni ai Comuni o alle Province o alle Città metropolitane il cui intervento sarebbe auspicabile per tutelarne maggiormente la loro centralità nel quadro costituzionale⁴²⁰.

In terzo luogo, grande rilievo assumono anche le funzioni di carattere concertativo che, pur non essendo previste per tutte le realtà regionali, hanno

⁴¹⁸ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. ult. cit.*, pp. 7 ss.

⁴¹⁹ Per comprendere ciò di cui si parla si rimanda alle seguenti disposizioni: art. 11, comma 1, lett. f), della legge reg. Abruzzo n. 41 del 2007; art. 45 Stat. Calabria; art. 23, comma 7, Stat. Emilia-Romagna; art. 10, comma 3, della legge reg. Lazio n. 1 del 2007; art. 66, comma 3, Stat. Liguria; art. 5, comma 1, della legge reg. Liguria n. 1 del 2011; art. 54, comma 6, Stat. Lombardia; art. 10, comma 1, lett. c) della legge reg. Lombardia n. 22 del 2009; art. 11, comma 7 della legge reg. Marche n. 4 del 2007; art. 11, comma 2, lett. c) della legge reg. Piemonte n. 30 del 2006; art. 66, comma 5, Stat. Toscana; art. 2, comma 3, lett. c), della legge reg. Umbria n. 20 del 2008. Con riferimento alle Regioni speciali, invece, si vedano: art. 8, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2015; art. 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2005; art. 7, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2010; art. 8, comma 1, lett. c) della legge prov. Trento n. 7 del 2005; art. 65 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998.

⁴²⁰ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, cit., pp. 4 ss.

attribuito alle Regioni Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Sardegna, Valle d'Aosta e Veneto e alle Province autonome di Trento e di Bolzano⁴²¹ la facoltà di concludere accordi e intese su rilevanti questioni legate al ruolo che devono avere le autonomie locali nel sistema regionale⁴²². Dal lato delle funzioni di garanzia, invece, le Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto⁴²³ hanno previsto la possibilità che il CAL possa rivalersi presso gli organi di garanzia statutaria qualora la Regione leda gli interessi degli enti locali. Nelle stesse Regioni Abruzzo, Lazio, Piemonte e Veneto, alle quali occorre aggiungere le Regioni Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Umbria e Valle d'Aosta⁴²⁴, è stata prevista la possibilità di consultare, in via obbligatoria, il Consiglio delle autonomie locali qualora la Regione decida di utilizzare i poteri sostitutivi⁴²⁵.

Da questa breve carrellata di funzioni attribuite ai CAL dalle rispettive regioni di appartenenza non sembra che esse possano bastare a rendere tale organo come il fulcro centrale dell'organizzazione regionale per due ordini di motivi sostanziali. Il primo di questi appare essere la netta prevalenza di una consultazione ripetitiva e, talvolta inutile, dei CAL, ai quali non viene riconosciuto il privilegio unico di portare all'attenzione della Regione le problematiche locali. Il secondo

⁴²¹ Sul punto si vedano: art. 18 della legge reg. Calabria n. 1 del 2007; art. 8, commi 1 e 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2015; legge reg. Liguria n. 1 del 2011; art. 13 legge reg. Sardegna n. 1 del 2005; art. 67, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998; art. 16, commi 8, 9 e 10 Stat. Veneto; art. 9, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2010; art. 9, comma 1, della legge prov. Trento n. 7 del 2005.

⁴²² S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 2007, pp. 103 ss., in ID, *Le Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, n. 2 del 2010, pp. 257 ss.

⁴²³ Sulle funzioni di garanzia si rimanda a: art. 71, comma 5 Stat. Abruzzo; art. 11 comma 1, lett. e) della legge reg. Abruzzo n. 41 del 2007; art. 69, comma 1, lett. d) Stat. Emilia-Romagna; art. 68, comma 7, Stat. Lazio; art. 60, comma 1, lett. d), Stat. Lombardia; art. 10, comma 1, lett. f) della legge reg. Lombardia n. 22 del 2009; art. 92, comma 1, Stat. Piemonte; art. 11, comma 2, lett. d), della legge reg. Piemonte n. 30 del 2006; art. 62, comma 2, lett. b) Stat. Veneto.

⁴²⁴ Su questo particolare tema si vedano: art. 10, comma 1, lett. c) della legge reg. Abruzzo n. 41 del 2007; art. 17, comma 1, lett. a) della legge reg. Calabria n. 1 del 2007; art. 8, comma 1, lett. e) della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2015; art. 49, comma 3, Stat. Lazio; art. 30, comma 1, lett. c), Stat. Marche; art. 11 comma 3, della legge reg. Marche n. 4 del 2007; art. 11, comma 3, lett. f) della legge reg. Piemonte n. 30 del 2006; art. 27, comma 2, Stat. Umbria; art. 16, comma 5, lett. e); art. 127 della legge reg. Valle d'Aosta n. 54 del 1998 e art. 17, comma 2 Stat. Veneto;

⁴²⁵ M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3 del 2016, p. 9.

motivo, invece, è da ricercare direttamente nelle discipline regionali, le quali sono costruite in maniera talmente limitante che se venisse attribuito al CAL quanto enunciato poc'anzi si "rischierebbe" di far diventare questo organo una sorta di «Seconda Camera regionale»⁴²⁶ cosa che ai più appare estremamente dannosa per l'intero sistema. Per ciò, allo scopo di limitarne l'indipendenza, diverse regioni non hanno mai assegnato una sede fissa al CAL o non hanno mai affidato strutture proprie, non hanno mai imposto sedute congiunte e hanno sempre cercato di far coincidere la durata della legislatura con la durata in carica dei componenti del CAL, tutte manovre che, di fatto, rischiano di ledere la posizione privilegiata di questo particolare ente di raccordo⁴²⁷

Come se ciò non bastasse, poi, la posizione marginale dei CAL è confermata anche dall'aumento spropositato di tutta una serie di organi di raccordo ad hoc che evidenziano come, nell'ottica delle Regioni, il CAL non sia diventato il punto di riferimento per l'organizzazione delle relazioni tra Regione ed enti locali (come i legislatori costituzionali del 2001 si auspicavano), e questo è avvenuto a discapito di tutta una serie di altre sedi considerate maggiormente idonee a soddisfare gli interessi dei diversi soggetti territoriali⁴²⁸. In più, la stessa disciplina statale conferma la disaffezione da parte del sistema rispetto ai CAL poiché, se pensiamo alle nuove regole di finanza pubblica che hanno assegnato alle Regioni il compito di sovrintendere al raggiungimento territoriale degli obiettivi finanziari posti dallo Stato, i Consigli delle Autonomie locali in esame non sono considerati protagonisti nella definizione dell'equilibrio di bilancio a livello regionale e l'unica disposizione che ne fa espressa menzione è l'art. 1, comma 730 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016). Per di più, poi, tale articolo si è limitato a prevedere, in maniera molto sintetica, che le Regioni e le Province autonome hanno il compito di stabilire dei criteri di virtuosità e modalità operative previo confronto

⁴²⁶ M. CARLI, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Relazione al convegno - *Il mondo delle seconde Camere*, Torino, 31 marzo 2005.

⁴²⁷ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, cit., pp. 7-9.

⁴²⁸ Il riferimento è alle varie "arene di confronto" o Conferenze Regione-Enti locali che sono sorte qua e là in tutte le Regioni; per approfondire si rimanda a: M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, cit., p. 21.

in sede di Consiglio delle Autonomie Locali oppure, nelle regioni dove non è istituito, con i rappresentanti di ANCI e UPI⁴²⁹.

Nella medesima direzione vanno anche le previsioni della Legge n. 56 del 2014, la quale non ha confermato quanto previsto dal decreto legge n. 95 del 2012, nel quale veniva stabilito che il CAL avrebbe dovuto farsi carico di formulare un proprio piano di riordino provinciale, limitandosi soltanto a prevedere che sarebbe stato compito della Regione effettuare tale riordino. Soltanto successivamente, e nello specifico con l'accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, è stato stabilito che spettasse alle leggi regionali la razionalizzazione delle funzioni provinciali previa consultazione del sistema delle autonomie locali e confrontandosi, ove previsto, anche con i Consigli delle autonomie locali. Ovviamente, però, sempre per quanto detto poc'anzi, le Regioni, non hanno quasi mai utilizzato il raccordo in sede di CAL per dare attuazione alla Legge Delrio ed hanno preferito, ancora una volta, altre forme di confronto con gli Enti locali⁴³⁰. Da quanto fin qui esposto, dunque, appare evidente che le previsioni legislative riguardanti i Consigli delle Autonomie Locali presentino particolari problematiche tanto che la stessa relazione tra Regioni-Enti locali fatica a decollare perché, da una parte, vi è una generale astrattezza nelle disposizioni normative adottate e, dall'altra, invece, le stesse norme sono talmente tante da porre un grado di complessità che rende molto difficili gli stessi rapporti tra Regione e autonomie locali. Sul punto, inoltre, va ulteriormente precisato che l'astrattezza delle disposizioni adottate non consente di far emergere tutte le varie peculiarità in cui si articola la realtà territoriale regionale e, in più, il peso politico di certi Enti Locali non favorisce assolutamente l'avvio di un Consiglio delle Autonomie Locali forte e, soprattutto, realmente avulso dalle pressioni di questi ultimi (pensiamo, per esempio, ai comuni capoluogo o ai comuni molto popolosi).

⁴²⁹ E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3 del 2016, pp. 7 e 8.

⁴³⁰ In particolare con accordi ad hoc o con tratti di concertazione informale tipici di questi particolari sistemi di raccordo tra Regioni ed Enti locali. Sul punto si veda: E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, cit., pp. 9 ss.

Per quanto concerne l'aspetto della complessità normativa, invece, il problema di fondo sta nel fatto che essa impedisce di vedere nel CAL lo strumento che gli Enti locali più piccoli possono utilizzare per far valere la propria posizione; in questo modo, quindi, accade che i comuni dotati di peso politico riescono a ritagliarsi un canale preferenziale con la Regione mentre i comuni che ne sono sprovvisti non riescono, nemmeno con l'ausilio del CAL, a crearsi un'arena di confronto in cui far valere i propri interessi⁴³¹.

In definitiva, quindi, pare evidente che i rapporti tra Regione ed Enti locali presentino delle problematiche difficili da superare le quali, come si è già avuto modo di vedere, sono sì dovute alla mancanza di un coordinamento normativo nazionale preciso ma che, in realtà, sono per lo più legate alla mancanza di un coordinamento forte tra Regione ed Enti locali. In tal senso, infatti, la Regione continua a non sfruttare il potenziale che discende dalle arene concertative pensate nei rapporti tra essa e gli Enti locali le quali, invece, potrebbero consentire alla Regione stessa di avere una forza maggiore nell'assunzione di decisioni concertate con lo Stato nei temi di interesse regionale e locale.

5. I rapporti tra le Regioni e l'importanza dell'art. 117, ottavo comma, Cost.

5.1. I rapporti interregionali in linea generale

Il grande potenziale delle arene concertative, tuttavia, non si esaurisce nei rapporti verticali tra Enti costitutivi della Repubblica in quanto la prorompentezza del

⁴³¹ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *op. ult. cit.*, pp. 10 ss.

principio cooperativo investe anche i rapporti orizzontali che intercorrono tra le Regioni. Indipendentemente dalla natura di questi rapporti, i quali possono essere di carattere prevalentemente amministrativo o prettamente costituzionale, come ad esempio i rapporti tra i diversi centri di potere dello Stato autonomistico, resta centrale il fatto che essi sono sempre regolati da convenzioni o atti simili tipici della leale collaborazione⁴³². Da questo discorso, dunque, non sfuggono neppure i rapporti che sussistono tra le singole Regioni le quali sono spesso chiamate a concludere accordi, intese o altri atti per gestire al meglio le funzioni ricadenti in materie di loro competenza.

Volendo fare una breve digressione storica per comprendere meglio come l'ordinamento italiano abbia gestito questi rapporti orizzontali non si può non prendere le mosse dai primi provvedimenti giurisprudenziali assunti in questo senso. Sul punto, infatti, già dall'avvio delle Regioni ordinarie, al fine di circoscrivere e disciplinare i rapporti in esame, la Corte costituzionale ha stabilito che il presupposto all'esistenza di una collaborazione orizzontale di carattere regionale si sarebbe dovuto fondare sull'idea che, nella gestione comune delle funzioni, i confini territoriali andassero accantonati superando il limite invalicabile della competenza territoriale nello svolgimento dell'attività regionale⁴³³ che, oltretutto, essendo collegato al principio dell'interesse nazionale, ne ha cominciato a mettere in discussione la portata⁴³⁴. In un secondo momento, poi, i giudici delle leggi hanno aggiunto che gli accordi tra Regioni si sarebbero potuti raggiungere anche in quelle materie inerenti agli interessi oggettivi sottesi alle funzioni esercitate dallo Stato le quali, in caso di accordo, avrebbero potuto esercitarsi anche tramite interventi "ultraterritoriali" purché anticipate da una volontà chiara dello

⁴³² In particolare v. R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto pubbl.*, 1993, pp. 543 ss.

⁴³³ Sono di questo avviso A. LA PERGOLA, *La dimensione interregionale del potere e il collegamento istituzionale fra Stato e Regioni. Spunti di diritto comparato*, in *Sociologia*, 1974, p. 210; R. TOSI, *«Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, CEDAM, Padova, 1987, p. 223.

⁴³⁴ Per ricostruire questo aspetto da un punto di vista giurisprudenziale cfr. Corte cost., sentt. n. 28 del 1958 e n. 96 del 1974.

Stato stesso⁴³⁵. Un terzo tassello per la gestione dei rapporti orizzontali tra le Regioni è quello posto dalla Consulta con la sentenza n. 142 del 1972 riguardante l'attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni che ha esortato il legislatore statale a predisporre «strumenti organizzatori idonei a rendere possibile la compartecipazione di più Regioni nelle deliberazioni da prendere per la gestione degli interessi comuni e per la regolamentazione dei correlativi obblighi e responsabilità» sia a livello nazionale che sovranazionale⁴³⁶. Un ulteriore specificazione a quanto fin qui riportato, ancora, arriva nuovamente dalla Corte costituzionale, la quale specifica che l'autonomia regionale può superare il limite territoriale di influenza anche quando agisce come ente rappresentativo degli interessi della propria comunità⁴³⁷. In altri termini, quindi, il giudice delle Leggi ammette la possibilità per le Regioni di accordarsi per la gestione di proprie funzioni purché tali comportamenti, legati anche alla sfera della propria autonomia politica, non pregiudichino i principi di unità e indivisibilità di cui all'art. 5 Cost⁴³⁸.

Sotto siffatta spinta giurisprudenziale, il legislatore statale ha tradotto questi principi ipotizzando diversi atti volti a raggiungere lo scopo della concertazione dando luogo ad accordi interregionali, a gestioni comuni, ad accordi di programma⁴³⁹, a previsioni di convenzioni obbligatorie tra enti locali⁴⁴⁰ e, molto più di recente, agli accordi di programma quadro⁴⁴¹.

⁴³⁵ G. MIELE, *I poteri degli enti autarchici fuori del loro territorio*, in *Archivio di studi corporativi*, Pisa, 1931, ora in ID, *Scritti giuridici*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 1 ss.

⁴³⁶ Virgolettati tratti da Corte cost., sent. n. 142 del 1972, par. 8 del Considerato in diritto. Nello stesso senso si vedano anche: Corte cost., sentt. n. 37 del 1972 e n. 96 del 1974. Per un approfondimento dottrinale, invece, si rimanda a: A. CLARIZIA, *Note preliminari in tema di cooperazione interregionale*, in *Annali dell'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Roma*, 1975-76, pp. 77 e 134; G. RIZZA, *Le intese costituzionali fra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, in *Saggi di diritto pubblico*, Cacucci editore, Bari, 1995, p. 404.

⁴³⁷ Corte cost., sent. n. 829 del 1988. Per un approfondimento sul punto si rimanda a: G. PASTORI, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Le Regioni*, n. 6 del 1989, pp. 1535 ss.

⁴³⁸ F. COVINO, *Commento all'art. 117, ottavo comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2315.

⁴³⁹ Tali accordi sono stati istituiti, per la prima volta, dalla legge 1° marzo 1986, n. 64 recante «Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno» e successivamente sistematizzati dalla legge 8 giugno 1990, n. 142.

⁴⁴⁰ Previsti dal Testo Unico sugli Enti locali all'art. 30, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000.

⁴⁴¹ In breve, l'accordo di programma quadro – previsto dall'art. 1, comma 203, lett. c) della legge 23 dicembre 1996, n. 662 – è un accordo raggiunto in attuazione di una intesa istituzionale di

Tra questi provvedimenti statali diretti alla collaborazione tra singole Regioni, il primo intervento degno di nota è quello contenuto nell'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 il quale, prevedendo che «le regioni, per le attività ed i servizi che interessano territori finitimi, [potessero] addivenire ad intese e costituire uffici o gestioni comuni anche in forma consortile», superò la disposizione della legge 16 maggio 1970, n. 281 che affidava allo Stato la competenza su eventuali interessi “ultraregionali” in assenza di strumenti collaborativi⁴⁴². Questa innovazione, in via successiva, è stata ulteriormente ripresa anche dall'art. 8 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 il quale dispone che, per attività e servizi riguardanti territori confinanti, le Regioni «possono addivenire ad intese e costituire uffici o gestioni comuni, anche in forma consortile» dai quali, in ogni caso, deve essere esclusa la «costituzione di consorzi generali». Tale precisazione ha portato la dottrina a concludere che, da una parte, il limite dei territori confinanti debba essere inteso in maniera più elastica fino a renderlo del tutto superabile⁴⁴³ mentre, dall'altra, la previsione del vincolo sui consorzi generali è apparsa quanto mai necessaria poiché solo in questo modo si sarebbe potuto scongiurare l'avvento di un qualsiasi ente “superregionale” che avrebbe potuto, come anche paventato dalla Corte costituzionale, mettere in dubbio i principi di unità e indivisibilità derivanti dall'art. 5 Cost.⁴⁴⁴.

Al pari delle disposizioni più sopra richiamate, la collaborazione interregionale è stata prevista anche da atti normativi molto più particolari tra i quali rientra, ad esempio, la legge 23 dicembre 1975, n. 745 che ha trasferito alle Regioni la gestione degli istituti zooprofilattici sperimentali prevedendo il controllo degli

programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. Esso indica in particolare: le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione; i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi e le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo. Su questo particolare punto, si veda anche quanto ribadito in: F. COVINO, *Commento all'art. 117, ottavo comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2317 ss.

⁴⁴² Per un approfondimento su questo tema v. G. D'ORAZIO, *Accordi interregionali*, in *Enc. giur. Treccani*, Vol. I, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p. 1 ss.

⁴⁴³ G. SANVITI, *Art. 8*, in A.A.V.V., *Commento al decreto 616*, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 210 ss.; R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, cit., pp. 265 ss.

⁴⁴⁴ F. COVINO, *Commento all'art. 117, ottavo comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2316.

organi interregionali proprio mediante la costituzione di intese⁴⁴⁵. In questo modo, dunque, le Regioni hanno dovuto predisporre una serie di normative proprie al fine di rispondere ai dettami della legge statale in parola la quale, pur vincolando l'attività regionale in qualche aspetto organizzativo, aveva comunque permesso agli enti regionali di regolare particolari settori della vita degli istituti zooprofilattici di cui si discorre⁴⁴⁶.

Oltre questi rapporti orizzontali finora richiamati, i quali come si è avuto modo di vedere discendono da normative nelle quali lo Stato mantiene un ruolo attivo nella definizione dei confini nei quali far muovere le Regioni, l'ordinamento italiano ha ipotizzato due ulteriori tipologie di collaborazione interregionale: una legata all'indiretta influenza dello Stato e un'altra nella quale, invece, le Regioni sono pienamente autonome nella stipula dell'intesa. Con riferimento alla prima tipologia, l'esempio più chiaro è quello che deriva dallo scorporo degli ospedali insistenti in una particolare Regione ma gestiti da enti con sede in altre Regioni⁴⁴⁷. La particolarità di questa collaborazione interregionale è fondata sul fatto che essa incide sull'attuazione della legge e non sulla sua efficacia; in altri termini, dunque, l'intesa tra le Regioni è prevista "a monte" e cioè in quelle attività legislative statali che danno vita ai nuovi enti ospedalieri e non, come potrebbe sembrare da un'analisi preliminare, nelle leggi regionali di scorporo le quali dettagliano il trasferimento delle infrastrutture ospedaliere dalla Regione "di partenza" a quella di "arrivo"⁴⁴⁸. Diversamente, invece, per comprendere come funziona la collaborazione interregionale che discende dall'autonoma determinazione delle Regione occorre citare come esempio l'intervento normativo legato alla realizzazione del sistema idro-viario padano, conforme all'enunciato del D.P.R. n. 616 del 1977. In questo

⁴⁴⁵ V. DOMENICHELLI, *Norme, accordi e leggi nella disciplina interregionale degli istituti zooprofilattici sperimentali (l'attuazione della legge 23 dicembre 1975, n. 745)*, in *Le Regioni*, 1980, pp. 600 ss.

⁴⁴⁶ Tra cui rientrano, ad esempio, gli organismi di vigilanza. Per approfondire cfr. V. DOMENICHELLI, *op. ult. cit.*

⁴⁴⁷ F. COVINO, *Commento all'art. 117, ottavo comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2317.

⁴⁴⁸ Per approfondire il tema si rimanda a G. MOR, *Stabilimenti ospedalieri ubicati in diverse Regioni e già appartenenti ad uno stesso ente ospedaliero*, in *Le Regioni*, n. 4 del 1980, pp. 617 ss.

particolare contesto, focalizzandosi per lo più sulla prassi con cui si è giunti all'intesa tra i Consigli delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, si nota che gli organi legislativi citati hanno adottato, per prima cosa, delle delibere provvisorie di contenuto identico le quali sono state poi inviate e autorizzate dalle rispettive Giunte attraverso la realizzazione di una convenzione interregionale che, in seconda battuta, è stata poi presentata nuovamente ai Consigli per la definitiva approvazione e il conseguente ingresso nella legislazione regionale⁴⁴⁹.

Da quanto detto finora, quindi, emerge che, per l'ordinamento italiano, la cooperazione orizzontale fosse importante già dall'avvento del regionalismo ordinario. Eppure, però, per poter trovare un qualche riscontro nella Costituzione, si è dovuti arrivare all'approvazione della legge cost. n. 3 del 2001 la quale ne ha definitivamente fissato i presupposti all'interno dell'art. 117, ottavo comma, Cost. Analizzando la disposizione in parola si può agevolmente affermare che il legislatore costituzionale – stabilendo che «la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni» – ha potuto porre due ulteriori questioni rispetto all'ordinamento precedente al 2001. Sul punto, infatti, se è vero da una parte che gli enti territoriali in discorso hanno ottenuto una maggiore autonomia in quanto capaci di farsi portatori di interessi più generali, dall'altra è altrettanto vero che le Regioni sono state comunque limitate nella loro azione dallo strumento correttivo dell'intesa in modo tale da salvaguardare non solo i principi di autonomia e decentramento ma anche quelli di unità e di indivisibilità della Repubblica che discendono dal dettato dell'art. 5 della Costituzione⁴⁵⁰.

Così facendo, dunque, l'art. 117, ottavo comma, Cost., letto anche in combinato disposto alla disposizione costituzionale successiva che attribuisce alle stesse Regioni il potere di stipulare accordi o intese anche con enti omologhi

⁴⁴⁹ Per un approfondimento v. A. REBECCHI MAJANRDI, *Prime esperienze di intese interregionali: il caso delle idrovie padane*, in *Le Regioni*, n. 4 del 1980, pp. 624 ss.

⁴⁵⁰ F. COVINO, *Commento all'art. 117, ottavo comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2318 ss.

stranieri o con Stati esteri⁴⁵¹, si pone come uno dei contenuti più rivoluzionari dell'attuale regionalismo italiano il quale appare sempre più legato a quello che la dottrina ha definito come il "paradigma relazionale"⁴⁵². In questo senso, quindi, l'art. 117, ottavo comma, Cost. rappresenta la manifestazione più importante della cooperazione orizzontale poiché, da una parte, esso può ridurre le differenze tra le Regioni superando quell'uniformità normativa che caratterizza il regionalismo nostrano⁴⁵³ e, dall'altra, può addirittura incidere sulla stessa forma di Stato visto che contribuisce in maniera importante al superamento del regionalismo duale, tipico della prima parte della vita della Repubblica⁴⁵⁴. Quantunque ciò sia già fondamentale al fine di evidenziare la portata innovativa della disposizione costituzionale in parola, essa è investita da due meriti ulteriori che occorre richiamare. Il primo di essi si fonda sul fatto che il principio sotteso all'art. 117, ottavo comma, Cost. supererebbe quei problemi connessi all'ambito dell'estensione delle intese, con riferimento sia al territorio sia al tipo di competenza che ogni Regione è chiamata ad esercitare⁴⁵⁵ in quanto da esso emerge con chiarezza che le intese potrebbero avere ad oggetto qualsiasi competenza rientrante nella sfera regionale purché, ovviamente, esista un interesse comune tra le Regioni stipulanti⁴⁵⁶. Il secondo merito in capo alla costituzionalizzazione del principio della cooperazione interregionale (a prescindere che sul punto non vi sia una visione dottrinale condivisa) è che, con essa, le intese tra Regioni possono essere giustiziabili attraverso i canali tradizionali quali, ad esempio, il ricorso al giudice amministrativo o il ricorso dinanzi alla Corte costituzionale, sia esso per conflitto

⁴⁵¹ Il riferimento è all'art. 117, nono comma, Cost. Cfr. F. COVINO, *Commento all'art. 117, nono comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2323 ss.

⁴⁵² R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale – Competenze e diritti*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 171 ss.

⁴⁵³ C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Riv. Dir. pubbl.*, n. 3 del 2020, p. 757.

⁴⁵⁴ F. COVINO, *Commento all'art. 117, ottavo comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2319.

⁴⁵⁵ R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, cit., p. 270.

⁴⁵⁶ F. COVINO, *Commento all'art. 117, ottavo comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2319.

di attribuzioni⁴⁵⁷ o per semplice sindacato di legittimità costituzionale visto e considerato che, com'è ovvio, lo stesso art. 117, ottavo comma, Cost. ben potrebbe essere evocato come parametro di riferimento in un giudizio di legittimità⁴⁵⁸.

Tuttavia, però, nonostante questa ventata innovativa derivante dalla costituzionalizzazione del principio della cooperazione interregionale, dal punto di vista pratico, però, nulla è cambiato rispetto al passato sul fronte della negoziazione in quanto essa, anche attualmente, muove sempre dalle attività poste in essere dalle Giunte regionali e termina con una mera ratifica legislativa operata dai singoli Consigli⁴⁵⁹. Per via di questa procedura ormai assodata, quindi, le intese discendenti dall'art. 117, ottavo comma, Cost., sono state definite in dottrina come atti attraverso cui «le parti sottoscrivono volontà comuni, che si trasformano in prescrizioni riferite all'esercizio delle proprie funzioni [siano esse legislative o amministrative], sia per quanto riguarda i rapporti tra le Regioni contraenti, che per quelli tra esse e soggetti terzi»⁴⁶⁰, includendo anche quei casi in cui le parti assumono obblighi reciproci e quelli in cui «l'intesa contiene previsioni che formalizzano l'esercizio congiunto di una funzione amministrativa o normativa»⁴⁶¹. Per di più nella prassi, così come accadeva prima della riforma del 2001, la collaborazione tra le Regioni continua a svilupparsi prevalentemente sotto forma di accordi fra i soli esecutivi i quali si sottraggono sia al controllo assembleare⁴⁶² sia,

⁴⁵⁷ S. BARTOLE, *Tentativi e ipotesi di lavoro in materia di cooperazione interregionale*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1980, pp. 590 ss.

⁴⁵⁸ R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, cit., pp. 172 ss. Sul punto vi è anche chi ipotizza la creazione di un organismo ad hoc che possa vedere anche la partecipazione delle Regioni coinvolte, cfr. G. RIZZA, *Le intese costituzionali fra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, cit., p. 154. Sempre con riferimento a questo v. anche, da ultimo: T. CERRUTI, *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2022, pp. 303 ss.

⁴⁵⁹ F. COVINO, *Commento all'art. 117, ottavo comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2319 ss.

⁴⁶⁰ A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi.it*, n. 10 del 2009, p. 4.

⁴⁶¹ T. CERRUTI, *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*, cit., pp. 303 ss.

⁴⁶² Per un approfondimento sulla prassi di cui si discorre si vedano, tra i tanti: A. STERPA, *Intese tra le Regioni*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche - Aggiornamento*, UTET, Milano, 2017, pp. 348 ss.; S. PARISI, *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2021, pp. 196 ss.

com'è chiaro, anche all'applicazione dello stesso art. 117, ottavo comma, Cost. Tale aspetto, inoltre, non è migliorato neppure con l'inserimento del principio in esame in altre disposizioni dell'ordinamento quali, ad esempio, i nuovi statuti ordinari⁴⁶³, l'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003⁴⁶⁴ e l'art. 5 del d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 adottato in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 dimostrando in questo modo che, l'intesa – per quanto costituzionalizzata – continui a non essere il canale di raccordo preferito nei rapporti tra Regioni⁴⁶⁵.

Sotto questo aspetto, infatti, le intese che rientrano nei dettami dell'art. 117, ottavo comma, Cost., rappresentano una minima parte dei rapporti interregionali che si sono susseguiti negli anni. Volendo fare una breve carrellata delle intese adottate, senza la pretesa di essere esaustivi, ma provando a citare quelle più significative, si può partire dai Protocolli d'intesa sottoscritti nel 2004 dai Presidenti delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna, in cui vengono dichiarati intenti politici e istituzionali comuni e, nei quali, viene prevista una collaborazione in settori quali le relazioni internazionali, le infrastrutture e la sanità⁴⁶⁶. Un altro protocollo d'intesa, sempre adottato con le modalità di presentazione esecutiva poi ratificato dalle assemblee legislative, è quello che la stessa Regione Toscana ha sottoscritto, nel 2016, con le Regioni Marche e Umbria intendendo perseguire un'integrazione sempre più stretta nella gestione di alcune politiche sanitarie, ambientali, economiche e costruendo anche delle sedi di coordinamento tra i componenti degli esecutivi regionali⁴⁶⁷. Un'altra intesa che, di fatto si può ricondurre al dettato

che ricorda, in particolare, quanto oggi il regionalismo nostrano ponga in una posizione privilegiata gli esecutivi.

⁴⁶³ A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, cit., passim.

⁴⁶⁴ Tale articolo autorizza il Governo a «promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni», ricomprendendo sia accordi verticali tra Stato e Regioni, sia accordi orizzontali tra le Regioni. Sul punto v. A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, cit., p. 6.

⁴⁶⁵ L'articolo in esame esclude dalle competenze statali i «laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate».

⁴⁶⁶ Per capire ciò di cui si discorre si rimanda al Protocollo d'Intesa tra Regione Emilia-Romagna e Regione Toscana, firmato il 28 aprile 2004 e consultabile nel Supplemento del Bollettino Ufficiale Regionale della Toscana n. 32, p. 73.

⁴⁶⁷ V. DE SANTIS, *Politiche interregionali: attualità della questione dello squilibrio dimensionale e riforma costituzionale. Considerazioni a partire dal protocollo di intesa tra le Regioni Marche, Toscana ed Umbria (prove di macroregione?)*, in *Osservatorio cost.*, n. 3 del 2016, pp. 8 ss.

dell'art. 117, ottavo comma, è anche quella legata all'accordo, sottoscritto nel 2006, tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per l'esercizio di alcune funzioni amministrative inerenti alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico interessanti i rispettivi territori⁴⁶⁸.

Oltre questi esempi felici, però, le Regioni tendono a non utilizzare lo strumento discendente dall'art. 117, ottavo comma, Cost., a prescindere che esso sia stato definito dalla dottrina come la chiave di volta sia per il rilancio dell'intero regionalismo italiano sia anche per la dinamicità dello strumento il quale, essendo molto flessibile⁴⁶⁹, riesce a canalizzare al suo interno tutte quelle necessità effettive che si avvertono nei territori⁴⁷⁰. In altri termini, quindi, la duttilità di queste forme di collaborazione consentirebbe, da una parte, di immaginare la stipulazione di "alleanze" territoriali che mutano a seconda della funzione da svolgere ma dall'altra, però, se non circoscritte all'interno dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica, rischierebbero non solo di generare ulteriori problematiche in merito al riparto delle competenze tra Stato e Regioni ma anche, e soprattutto, potrebbero portare alla nascita di centri di potere politico financo antitetici allo Stato stesso.

5.2. Le Conferenze "orizzontali". Rinvio.

Discorso diverso rispetto a quanto più sopra esposto è quello inerente le c.d. Conferenze "orizzontali" le quali utilizzano i principi discendenti dall'art. 117, ottavo comma, Cost. per instaurare dei rapporti permanenti tra tutte le Regioni e le

⁴⁶⁸ L'intesa in esame è stata ratificata dalla legge reg. Veneto n. 26 del 2006 e legge prov. Trento n. 1 del 2007. Sul punto si veda: T. CERRUTI, *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*, cit., pp. 304 ss.

⁴⁶⁹ A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in *Diritti reg.*, n. 2 del 2019, pp. 22 ss.

⁴⁷⁰ A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in A.A.V.V., *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 3368.

Province autonome. In queste arene di confronto, infatti, l'obiettivo non è finalizzato al raggiungimento di un accordo specifico in un determinato ambito, ma il loro fine è invece quello di raggiungere dei traguardi utili alla creazione di una sinergia regionale generale su tutti i campi di loro interesse. In tal modo, quindi, accordandosi all'interno di questi organi, le Regioni provano a restituire allo Stato una posizione univoca tale da attribuire loro una forza maggiore in sede di confronto con il Governo e con il Parlamento nazionale.

Nel merito del discorso, le conferenze orizzontali – nate entrambe come organi di diritto privato e aventi lo scopo di raggiungere una sintesi nelle proprie posizioni – sono la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome⁴⁷¹, all'interno della quale siedono i Presidenti delle Giunte regionali o loro delegati, e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome dove, come si evince dalla stessa denominazione, siedono i Presidenti degli organi legislativi delle autonomie regionali.

Rimandando al proseguo del lavoro la disamina approfondita sulla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; in tale sede occorre anticipare, sin da subito, che la suddetta Conferenza – nata nel 1981 – è venuta alla luce con lo scopo principale di coordinare gli esecutivi regionali nelle figure dei loro vertici apicali i quali, lavorando in sinergia tra di loro, cercano di arrivare a delle posizioni di sintesi che possano giovare all'intero sistema regionale italiano. In questo contesto, quindi, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – all'indomani dell'istituzione della Conferenza Stato-Regioni – è arrivata ad essere, *de facto*, la parte regionale della Conferenza intergovernativa poc'anzi menzionata riuscendo, come si vedrà, a raggiungere notevoli risultati che sono culminati, a fine 2022, con l'istituzionalizzazione della stessa per il tramite del procedimento previsto all'art. 117, ottavo comma, Cost.

Ovviamente, però, come si è già avuto modo di anticipare, il sistema regionale si deve rapportare con lo Stato anche attraverso il potere legislativo ed è nelle more di questo assunto che il 14 gennaio 1994, tredici anni dopo l'istituzione

⁴⁷¹ Nata come Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Sul punto si rimanda al Cap. 2 del presente lavoro.

della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, i Presidenti *pro-tempore* dei Consigli regionali di tutta Italia hanno deciso di istituire la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Chiamata anche “Conferenza dei Parlamenti regionali”, questa arena di confronto si pone come obiettivo principale quello di valorizzare il ruolo delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ed è composta, come ovvio, dai ventidue presidenti dei Consigli regionali⁴⁷². Tra i compiti principali che la Conferenza in esame si è autoimposta con l’approvazione del proprio Statuto vi sono, in particolare, la possibilità di relazionarsi con le istituzioni statali ed europee non solo in chiave di valorizzazione e promozione delle suddette relazioni ma anche in chiave garantista al fine di tutelare il ruolo di rappresentanza democratica di tutte le Assemblee elettive⁴⁷³. Tra le altre attività, poi, la Conferenza dei Parlamenti regionali svolge – ai sensi dell’art. 2 Stat. – anche funzioni propositive e consultive nei confronti delle Assemblee elettive, costituendo una sede di riferimento fondamentale nei rapporti con la Camera dei Deputati, con il Senato della Repubblica e con il Parlamento europeo. Inoltre, sempre lo Statuto in esame, attribuisce alla Conferenza la facoltà di interagire sia con le Commissioni parlamentari, in ordine a tutti i temi di propria competenza e in rappresentanza collettiva di tutti i Consigli regionali, sia con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni d’Europa (CALRE)⁴⁷⁴ sia anche con il Parlamento europeo e con tutti gli altri coordinamenti internazionali di omologhe istituzioni legislative.

Da quanto fin qui esposto, quindi, la Conferenza delle Assemblee legislative si interfaccia con altri organi sia da un punto di vista interno sia da un punto di vista esterno. Sul punto, rimandando al proseguo del paragrafo i rapporti tenuti con organi esterni all’ordinamento giuridico nazionale, ciò che colpisce riguardo alle relazioni intrattenute al livello interno è che la collaborazione istituzionale

⁴⁷² Ivi compresi i Presidenti dei Consigli provinciali delle due Province di Trento e Bolzano.

⁴⁷³ Il testo integrale dello statuto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome è consultabile in: <https://www.parlamentiregionali.it/statuto>.

⁴⁷⁴ Per approfondire il discorso in ordine a questa particolare Conferenza di stampo europeo si rimanda al suo sito ufficiale: www.calrenet.eu/documentation/rules/.

intrapresa dalla Conferenza delle Assemblee legislative si sviluppa anzitutto attraverso il confronto con gli organismi legislativi e, in particolare, è centrata sull'attività che la Conferenza in esame svolge in sede di audizione parlamentare. In tal senso, infatti, per quanto sia centrale il suo ruolo di raccordo nella gestione dei rapporti tra i delegati regionali previsti ai sensi dell'art. 83, secondo comma, Cost.⁴⁷⁵, l'attività svolta dalla Conferenza dei Parlamenti regionali nelle audizioni e, in particolare, nei lavori delle Commissioni parlamentari risulta senza dubbio più importante per le sorti del sistema regionale visto anche che l'attività in parola può essere alternativamente portata avanti dal Coordinatore della Conferenza⁴⁷⁶ che, rappresentando tutti i Presidenti dei Consigli regionali, può essere anche ricevuto dal Presidente della Repubblica, dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, dal Presidente della Corte costituzionale e della Corte dei Conti e dai membri del Governo, sia da ogni singolo componente della Conferenza di cui si tratta, i quali possono partecipare, previa convocazione, alle audizioni delle Commissioni parlamentari in ordine a tutti i temi riguardanti le questioni di interesse regionale⁴⁷⁷. Nelle more di questa stretta collaborazione, dunque, il Parlamento italiano e le Assemblee legislative regionali hanno firmato un Protocollo di intesa interistituzionale⁴⁷⁸ che istituisce il «Comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze fra Assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse» il quale, definito semplicemente «Comitato paritetico», è composto da cinque senatori e cinque deputati (designati rispettivamente dai Presidenti delle Camere di appartenenza), dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali (che ne è membro di diritto) e da cinque Presidenti dei Consigli

⁴⁷⁵ Tale aspetto è previsto sin dall'elezione del X Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, avvenuta nel 1999.

⁴⁷⁶ Per capire quali sono i compiti del Coordinatore della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome si veda l'art. 8 dello Statuto. Consultabile in: www.parlamentiregionali.it/statuto.

⁴⁷⁷ Sul punto si veda CONFERENZA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Biografia della Conferenza*, consultabile in: www.parlamentiregionali.it/storia/, pp. 3 e 4.

⁴⁷⁸ Firmato a Palazzo Madama il 28 giugno 2007 e ampiamente modificato il 21 giugno 2009.

regionali designati dalla Conferenza stessa⁴⁷⁹. La funzione principale di quest'organo è quella di raccogliere tutte le istanze provenienti dalle Assemblee legislative dei vari livelli di governo⁴⁸⁰, individuando come obiettivo cardine il raggiungimento della piena attuazione dell'art. 119 Cost. Oltre questo, poi, in ordine al raggiungimento anche di questo scopo, il Comitato si è contraddistinto per la definizione di diciassette priorità da perseguire per il miglioramento dei rapporti tra organi legislativi della Repubblica e, tra queste, quella più degna di nota è senza dubbio l'obbligo in capo all'intero sistema legislativo italiano di predisporre un Rapporto annuale sulla legislazione⁴⁸¹ da prodursi in collaborazione con le amministrazioni parlamentari e quelle regionali, assieme ai maggiori istituti scientifici nazionali⁴⁸². Come se questa attività non fosse già di per sé importante, i rapporti tra la Conferenza delle Assemblee legislative e il Parlamento sono stati ulteriormente rafforzati nel luglio 2017 quando, in sede di conversione del d.l. n. 91 del 2017⁴⁸³, l'art. 15-bis ha modificato l'art. 52, comma 3, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, che attualmente prevede la possibilità per la Commissione parlamentare per le questioni regionali di svolgere un'attività conoscitiva procedendo anche alla consultazione di rappresentanti della Conferenza delle Assemblee legislative, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e

⁴⁷⁹ Ai lavori di questo Comitato, originariamente formato da tre membri per ciascuna parte che vi partecipa, possono essere invitati anche tre deputati del Parlamento europeo, designati dal Presidente di quest'ultimo, tra quelli eletti in Italia.

⁴⁸⁰ Vista la mole di istanze ricevute, il Comitato paritetico ha previsto un organo di raccordo territoriale per gestire le molteplici istanze provenienti dai vari livelli di governo.

⁴⁸¹ Con riferimento alla legislazione, inoltre, la Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ha svolto un ruolo fondamentale nella predisposizione del progetto "Normattiva" e nella redazione del "Manuale di tecnica legislativa". Per approfondire questi due punti fondamentali si rimanda a: CONFERENZA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Biografia della Conferenza*, consultabile in: www.parlamentiregionali.it/storia/, pp. 9-13.

⁴⁸² Nelle more di questo intervento, il 3 dicembre 2015 è stato firmato dal Presidente del Senato e dal Coordinatore della Conferenza un Protocollo d'intesa ulteriore tra il Senato e la Conferenza delle Assemblee legislative, con lo scopo di instaurare un rapporto di collaborazione sistematica in settori correlati alle politiche legislative regionali, nazionali ed europee. Per un approfondimento si rimanda a: CONFERENZA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Biografia della Conferenza*, consultabile in: www.parlamentiregionali.it/storia/, p. 4.

⁴⁸³ Il c.d. Decreto per il "Mezzogiorno", convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2017, n. 123.

delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali, secondo modalità definite da un regolamento interno alla stessa Commissione⁴⁸⁴.

Sotto il profilo interno, inoltre, la Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome intrattiene rapporti molto stretti anche con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e con essa ha stipulato numerosi accordi volti a migliorare le relazioni intercorrenti tra queste due conferenze “orizzontali”; tra questi atti, uno dei più importanti è senz’altro quello raggiunto per l’avvio di forme di collaborazione con l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) al fine di individuare linee comuni di azione per la reale attuazione degli obiettivi regionali in questo campo e per l’applicazione della normativa anticorruzione in un’ottica di semplificazione amministrativa⁴⁸⁵.

Analizzata fin qui l’attività della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome sotto il profilo “interno”, rimangono da approfondire i rapporti intrattenuti da questa Conferenza con gli organi esterni all’ordinamento giuridico italiano. Sul punto, infatti, come già più sopra evidenziato, l’art. 2, comma 2, dello Statuto prevede che la Conferenza in esame possa svolgere funzioni propositive e consultive nei confronti delle Assemblee elettive europee intrattenendo anche rapporti di raccordo con la già menzionata Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni d’Europa (CALRE), il Parlamento europeo e con tutti gli altri coordinamenti internazionali di omologhe istituzioni legislative. Tali funzioni, vista la loro importanza, sono state definite anche da puntuali interventi legislativi tra i quali emerge, per importanza, la legge 4 febbraio 2005, n. 11, poi abrogata dalla legge n. 234 del 2012. In questa legge, tra le altre cose, erano state previste in maniera molto dettagliata tutte quelle procedure utili al coinvolgimento formale della Conferenza in esame nel processo di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente della formazione del diritto europeo. In particolare, ai sensi dell’art. 5 della suddetta legge, vi era l’obbligo di trasmissione, da parte del Presidente del

⁴⁸⁴ CONFERENZA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Biografia della Conferenza*, consultabile in: www.parlamentiregionali.it/storia/, p. 4.

⁴⁸⁵ *Ivi*, p. 3

Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie, dei progetti di atti comunitari e dell'Unione europea e degli atti preordinati alla formulazione degli stessi sia alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sia alla Conferenza in esame poiché, in tal modo, entro venti giorni dalla ricezione, le Regioni e le Province autonome avrebbero avuto la facoltà di trasmettere osservazioni in merito agli interventi in parola sia da un punto di vista esecutivo sia da un punto di vista legislativo⁴⁸⁶.

Lo stesso impianto previsto nel 2005 è stato poi ripreso anche a seguito dell'approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 234 che, come detto poc'anzi, ha abrogato la legge n. 11. Tale intervento legislativo, adottato per rispondere alle esigenze nate all'indomani dell'approvazione del Trattato di Lisbona⁴⁸⁷, ha rafforzato notevolmente il ruolo delle Assemblee legislative nazionali, regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, tanto che – ai sensi dell'art. 8, comma 3 – a ciascuna Camera è stato affidato il compito di verificare il rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti degli atti legislativi dell'Unione europea, così come previsto dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al TUE e al TFUE, anche consultando i Consigli e le Assemblee delle Regioni e delle Province autonome in conformità all'art. 6, primo paragrafo, del Protocollo sopracitato⁴⁸⁸. In questo modo, quindi, complice anche l'enunciato dell'art. 9, comma 2, della medesima legge del 2012, le Camere hanno l'onere di far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea (e contestualmente al Governo) ogni documento utile alla definizione delle politiche europee, tenendo conto delle eventuali osservazioni e proposte formulate, ai sensi

⁴⁸⁶ La previsione stabilita nell'art. 5 sopracitato non era la sola che prevedeva la partecipazione della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome alla formazione del diritto comunitario. Per un approfondimento su quali altre prerogative avesse la legge n. 11 del 2005 si rimanda a: CONFERENZA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Biografia della Conferenza*, consultabile in: www.parlamentiregionali.it/storia/, pp. 5 e 6.

⁴⁸⁷ Entrato in vigore, come è noto, il 1° dicembre 2009.

⁴⁸⁸ CONFERENZA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Biografia della Conferenza*, consultabile in: www.parlamentiregionali.it/storia/, p. 6.

dell'art. 25, dalla Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome⁴⁸⁹.

Un ulteriore tassello utile a comprendere il coinvolgimento di quest'ultima nei rapporti con gli organi esterni all'ordinamento giuridico italiano arriva, nuovamente, dalla legge n. 234 del 2012, la quale impone al Governo di presentare – ogni tre mesi – una relazione sull'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea sia alle Camere sia anche alle Regioni e alle Province autonome e, queste ultime, devono essere informate proprio dalle Conferenze delle Regioni e delle Province autonome e delle Assemblee legislative⁴⁹⁰.

Secondo l'art. 24 della legge n. 234 del 2012, infine, i progetti inerenti gli atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni devono essere trasmessi, dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei, contestualmente alla loro ricezione, anche alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ai fini dell'inoltro ai Consigli regionali e delle Province autonome per una maggiore conoscibilità della formazione del diritto comunitario⁴⁹¹. La norma, ai successivi commi 2 e 3, precisa che, qualora si tratti di progetti di atti legislativi dell'Unione europea rientranti nelle materie di competenza regionale, è onere del Consiglio dei Ministri assicurare un'informazione qualificata e tempestiva all'intero comparto regionale il quale, però, nelle materie di propria competenza, può trasmettere osservazioni entro trenta giorni dalla data del ricevimento degli atti, dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza delle Assemblee legislative⁴⁹².

In conclusione, poi, al fine di rafforzare questa stretta collaborazione tra Parlamento e Conferenza delle Assemblee legislative, la XIV Commissione del Senato ha approvato, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del proprio Regolamento, una

⁴⁸⁹ *Ibidem.*

⁴⁹⁰ Così come previsto dall'art. 16, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

⁴⁹¹ CONFERENZA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Biografia della Conferenza*, consultabile in: www.parlamentiregionali.it/storia/, p. 6.

⁴⁹² *Ibidem.*

Risoluzione⁴⁹³ ad hoc con lo scopo di dare attuazione alle disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 234, prevedendo un coinvolgimento diretto delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nei processi di partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto europeo. Questa risoluzione, tra le altre cose, ha aperto la strada alla stesura di una procedura di raccordo standard tra la Commissione e la Conferenza delle Assemblee legislative al fine di informare preventivamente queste ultime in merito al calendario delle sedute della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato, così permettendo alle stesse di far pervenire le proprie osservazioni e le proprie proposte in tempo utile per l'esame parlamentare.

6. I rapporti delle Regioni con l'Unione europea

6.1. Le Regioni in Europa e la centralità del diritto "interno"

Da quanto esposto nell'ultima parte del paragrafo precedente, quindi, si nota che in un contesto giuridico come quello attuale dove è sempre più comune interfacciarsi con aspetti e realtà diverse, anche le Regioni sono chiamate ad uscire dai propri confini aprendosi a tutte le dinamiche internazionali ed europee. Per questo motivo, quindi, quando si discorre di Regioni e di leale collaborazione si deve sempre tenere conto della crescente influenza assunta dall'Unione europea che, di fatto, non ha avuto soltanto un impatto sull'intero regionalismo italiano ma ne è anche diventata una sorta di diretto interlocutore se si pensa al fatto che gran parte delle materie di competenza regionale sono strettamente connesse alle

⁴⁹³ Risoluzione approvata il 24 settembre 2014. Per un approfondimento si rimanda a: Doc. XXIV, n. 35, testo consultabile in www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/29253.htm.

competenze di derivazione comunitaria⁴⁹⁴. Al fine di comprendere a fondo in cosa consista questo rapporto venutosi a creare tra Regioni e Unione europea non si può non muovere dall'approvazione del Trattato di Maastricht poiché, soltanto con esso, il termine "Regione" ha assunto, al pari dell'accezione economico-geografica che già aveva, anche un significato istituzionale più chiaro e definito. Com'è noto, infatti, prima del 1992, l'allora Comunità europea aveva una scarsa considerazione delle autonomie regionali le quali avevano subito una sorta di "provincializzazione"⁴⁹⁵ visto che, da un lato, gran parte delle loro competenze erano passate sotto il controllo dell'Unione europea e, dall'altro, esse non godevano di garanzie giurisdizionali paragonabili a quelle che, invece, erano loro garantite dal diritto interno⁴⁹⁶.

Per quanto possa essere importante tale previsione che certifica, di fatto, l'uscita da questa sorta di "limbo provinciale", il Trattato di Maastricht ha avuto l'ulteriore merito di istituire il Comitato europeo delle Regioni⁴⁹⁷. Tale Comitato, considerato come il successore del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali

⁴⁹⁴ Per un discorso generale sui rapporti tra Regioni e Unione europea si vedano, tra i tanti: A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004; Q. CAMERLENGO, *Riflessione sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1 del 1997, pp. 193 ss.; E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2002, pp. 11 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2003, pp. 555 ss.; M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2002, pp. 1401 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 410 ss.; G. LUCHENA, *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale fra «territori» e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3 del 2014, pp. 575 ss.; F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2002, pp. 935 ss.

⁴⁹⁵ Così A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2000, p. 555.

⁴⁹⁶ Sul punto si vedano, tra i tanti: A. ADINOLFI, *La legittimazione delle Regioni ad impugnare atti comunitari*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2 del 2002, pp. 309 ss.; M. CARTABIA, *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Quad. Cost.*, n. 21 del 2001, pp. 238 ss.; R. FESTA, *Le Regioni nell'Unione Europea: dal Trattato di Maastricht al progetto di Trattato costituzionale*, in *Amministrare*, n. 1 del 2005, pp. 159 ss.

⁴⁹⁷ Per approfondire nel dettaglio tutti gli aspetti relativi al Comitato delle Regioni la letteratura è sconfinata, cfr. almeno F. RASPADORI (a cura di), *L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale*, Giappichelli, Torino, 2021; E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Carocci editore, Roma, 2010; F. SPERA, *Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea: analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4 del 2020, pp. 763 ss.

istituito dalla Commissione europea nel 1988⁴⁹⁸, è stato inizialmente previsto nel Trattato di Maastricht e, attualmente, la sua disciplina ha trovato dimora all'interno del Capo III, sezione 2, del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (d'ora in poi anche TFUE) che oggi attribuisce al comitato in parola l'importante funzione di rappresentare tutti gli enti regionali e locali presenti all'interno dell'Unione⁴⁹⁹. In questo modo, dunque, all'interno del TFUE è stato stabilito, all'art. 300, par. 3, che possano far parte dell'organo in esame soltanto «rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta»⁵⁰⁰. Tale disposizione, quindi, porta a ritenere che il Comitato delle Regioni sia dotato di quel grado di legittimazione democratica utile a renderlo protagonista per la vita degli enti sub-statali considerato anche il fatto che esso, ai sensi dei Trattati, deve svolgere il suo compito seguendo i principi di sussidiarietà, di prossimità e di partenariato⁵⁰¹. Così come avviene per altri organi consultivi

⁴⁹⁸ Per una rassegna di tutti i passaggi storici che hanno portato alla nascita del Comitato delle Regioni e, più in generale, delle politiche regionalistiche europee v: V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *amministrazioneincammino*, 15 maggio 2012; M. P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, in *Regione e governo locale*, n. 3 del 1993, pp. 635 ss.; C. DE FIORES, «*Remettre les Régions a leur place*». *Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 2013, pp. 57 ss.; L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale dell'Unione Europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 1-2 del 2003, pp. 250 ss.; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 8 del 2015, pp. 11 ss.; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi.it*, n. 9 del 2013, pp. 16 ss.; A. TALLARIDA, *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento comunitario. Il caso Italia*, in *Rass. Avvocatura Stato*, n. 1 del 2016, pp. 16 ss.

⁴⁹⁹ Molto efficace, in questo senso, è la conclusione raggiunta in: G. RIVOSACCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2017, pp. 5 ss. L'autore evidenzia che «già a seguito del Trattato di Maastricht, le autonomie territoriali sono formalmente entrate nell'architettura dell'Unione, anzitutto con l'istituzione del Comitato delle regioni, organo consultivo del Consiglio e della Commissione, che dovrebbe assicurare la rappresentanza istituzionale degli enti sub-statali».

⁵⁰⁰ Per un approfondimento di questo particolare articolo v. F. POCAR – M. C. BARUFFI, *Art. 300*, in *ID, Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2014, pp. 1437 ss.

⁵⁰¹ Sulla composizione del Comitato delle Regioni si rinvia alle seguenti decisioni dell'Unione europea: Decisione del Consiglio 2014/930/UE, del 16 dicembre 2014 (in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* L 365/143 del 19.12.2014), che determina la composizione del Comitato delle regioni e Decisione del Consiglio 2015/116/UE del 26 gennaio relativa alla nomina dei membri titolari e dei membri supplenti del Comitato delle regioni per il periodo dal 26 gennaio 2015 al 25 gennaio 2020 (*Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* L 20/42 del 27.1.2015). Per un riferimento

dell'Unione europea, infatti, anche i membri del Comitato delle Regioni sono nominati dal Consiglio dell'Unione che, in ogni caso, ai sensi dell'art. 305 TFUE, ne può nominare fino ad un massimo di 350, previa proposta avanzata dalla Commissione europea. L'articolo in esame prosegue stabilendo che ai membri del Comitato delle Regioni devono essere affiancati altrettanti membri supplenti che, così come i titolari, durano in carica cinque anni⁵⁰².

Oltre quanto fin qui esposto, i Trattati obbligano sia la Commissione sia il Consiglio dell'Unione europea a consultare il Comitato qualora al loro interno si discutano proposte inerenti settori aventi ripercussioni a livello sub-statale quali, ad esempio, la sanità pubblica⁵⁰³, l'istruzione⁵⁰⁴, le reti transfrontaliere⁵⁰⁵, le politiche dell'occupazione⁵⁰⁶, la tutela dell'ambiente⁵⁰⁷, i trasporti⁵⁰⁸, l'energia⁵⁰⁹, la cultura⁵¹⁰ o la formazione professionale⁵¹¹. Il TFUE, inoltre, permette al Comitato delle Regioni di formulare, qualora lo ritenga utile, un parere di propria iniziativa che va trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni contribuendo così alla redazione dell'agenda politica dell'Unione europea⁵¹². A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, inoltre, altre due novità hanno interessato il Comitato europeo

dottrinale, invece, cfr. C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti regionali*, n. 1 del 2018, pp. 466 ss.

⁵⁰² Per approfondire il tema si rimanda a: V. ZAMBRANO, *Art. 305 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Simone, Napoli, 2012, pp. 2141 ss.; F. POCAR – M. C. BARUFFI, *Art. 300*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., pp. 1447 ss.

⁵⁰³ Art. 168 TFUE.

⁵⁰⁴ Art. 165 TFUE.

⁵⁰⁵ Art. 172 TFUE.

⁵⁰⁶ Artt. 148, 149 e 153 TFUE.

⁵⁰⁷ Art. 192 TFUE.

⁵⁰⁸ Tra questi rientrano quelli ferroviari, su strada e per vie navigabili: Artt. 91 e 100 TFUE.

⁵⁰⁹ Art. 194 TFUE.

⁵¹⁰ Art. 167 TFUE.

⁵¹¹ Art. 166 TFUE.

⁵¹² Per uno sguardo d'insieme sui pareri richiesti al Comitato delle Regioni e sull'art. 307 TFUE in particolare si rimanda a: L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4 del 2013, pp. 1104 ss.; F. POCAR – M. C. BARUFFI, *Art. 300*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., pp. 1455 ss.; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, cit., pp. 27 ss. e V. ZAMBRANO, *Art. 307 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., pp. 2019 ss.

delle Regioni; in primo luogo, tale organo ha ottenuto il diritto di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 8 del protocollo n. 2 inerente all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁵¹³ e, in secondo luogo, gli è stato permesso di dotarsi di un regolamento interno⁵¹⁴.

Per quanto ciò che è stato riportato finora faccia capire l'importanza che il ruolo regionale ha assunto anche a livello comunitario, ciò che emerge nell'analisi dei rapporti tra Regioni e Unione europea è che il protagonismo delle Regioni è ancora fortemente limitato dal diritto degli Stati membri i quali, a differenza del diritto comunitario, possono e devono tenere conto delle particolarità istituzionali di ciascuna delle loro realtà regionali, rendendo più complesse e articolate le modalità con cui far partecipare i loro organi sub-statali alla vita comunitaria. Sotto questo aspetto, infatti, anche l'Italia ha avuto delle difficoltà importanti tanto che, almeno fino all'approvazione della legge cost. n. 3 del 2001, l'ordinamento nostrano ha sempre accumulato un costante ritardo rispetto ai dettami provenienti dall'Unione europea⁵¹⁵. Tuttavia, però, dal 2001 in poi, qualcosa pare sia cambiato nei rapporti tra Unione, Stato e Regioni anche se, ad esempio, non è ancora permesso – contrariamente a ciò che avviene in altri Paesi⁵¹⁶ – ai rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome italiane di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea. Sul punto, però, l'ordinamento italiano ha previsto tutta una serie di meccanismi «compensativi» al fine di garantire anche in sede europea una rappresentanza regionale importante⁵¹⁷. Sul punto, infatti, un

⁵¹³ Sul punto si rinvia a C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, cit., pp. 478 ss.; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance* cit., p. 1107 e A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, cit., p. 24.

⁵¹⁴ Il Regolamento interno del Comitato delle Regioni è pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 472/1 del 30/12/2021. Il testo integrale in italiano del Regolamento è consultabile in: [eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/?uri=CELEX:32021Q1230\(01\)&qid=1686157300054](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/?uri=CELEX:32021Q1230(01)&qid=1686157300054).

⁵¹⁵ La letteratura al riguardo è amplissima e, tra i tanti, si rimanda alle sintesi efficaci contenute in: J. WEILER – M. CARTABIA, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 191 ss.; M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 1410 ss.

⁵¹⁶ Tra essi si possono ricordare il Belgio, la Germania, l'Austria, la Spagna e la Finlandia.

⁵¹⁷ F. SPERA, *Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea: analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione*, cit., p. 774.

primo passo è stata l'adozione della legge 5 giugno 2003, n. 131 con il quale è stata prevista la possibilità di stipulare un «Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari». Tale accordo, teoricamente, attribuirebbe la facoltà di partecipare ai lavori del Consiglio per la delegazione italiana a due delegati regionali (uno per le Regioni a statuto ordinario e uno per quelle a statuto speciale). L'accordo prevede, inoltre, che nelle materie di competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.) il capo delegazione possa anche essere un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma (o un loro delegato), qualora ne facciano richiesta espressa le Regioni o le Province autonome e intervenga una specifica intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni con il Governo⁵¹⁸. In secondo luogo, poi, sempre sulla partecipazione delle Regioni a livello europeo è particolarmente rilevante anche la legge n. 234 del 2012 con la quale è stato imposto al Governo l'onere di informare «tempestivamente [le autonomie regionali] per il tramite della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome» sulle proposte e sulle materie di loro competenza «che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea». In questo modo, l'ordinamento italiano ha fatto sì che potesse essere discussa, in sede di Conferenza riunita in sessione europea, non solo la posizione preliminare da presentare al Consiglio ma anche tutte le risultanze già maturate nelle riunioni del suddetto Consiglio al fine di rendere edotte dell'attività europea anche le Regioni italiane che, come abbiamo già detto, devono mantenere un canale diretto con l'Unione europea⁵¹⁹.

⁵¹⁸ Cfr., sul punto, GAZZETTA UFFICIALE, *Serie generale n. 75 del 30.03.2006*, pp. 64 ss.: https://www.gazzettaufficiale.it/do/gazzetta/serie_generale/3/pdfPaginato?dataPubblicazioneGazzetta=20060330&numeroGazzetta=75&tipoSerie=SG&tipoSupplemento=GU&numeroSupplemento=0&progressivo=0&edizione=0&elenco30giorni=&home=&numPagina=64

⁵¹⁹ F. SPERA, *Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea: analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, cit., pp. 773 ss.

6.2. Le Regioni nella fase ascendente e discendente della formazione del diritto comunitario

Compreso fin qui quale sia la collocazione europea delle Regioni italiane e quale sia l'importanza del diritto interno, occorre ora focalizzare l'attenzione sulla constatazione che, proprio alla luce della riforma costituzionale del 2001, i rapporti diretti tra Regioni e Unione europea denotano un carattere talmente imperniante da essere addirittura confluiti nei dettami dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie, le quali hanno dedicato apposite disposizioni al rapporto tra le Regioni e le istituzioni comunitarie e, più in generale, ai rapporti internazionali delle stesse⁵²⁰.

Queste disposizioni statutarie, d'altronde, non sono figlie della casualità ma bensì trovano fondamento all'interno di due disposizioni costituzionali molto importanti che regolano i rapporti tra le Regioni e l'Unione europea; tali disposizioni che affidano alle Regioni un ruolo autonomo nella partecipazione, nell'elaborazione e nell'attuazione del diritto comunitario sono contenute nell'art. 117 Cost, al terzo e quinto comma. Analizzando le disposizioni in parola, ciò che emerge con chiarezza è che, ai sensi del terzo comma del summenzionato articolo, le Regioni hanno una competenza concorrente in materia di «rapporti internazionali e con l'Unione europea»⁵²¹ mentre, ai sensi del quinto comma, si evince un pieno parallelismo tra la potestà legislativa affidata alle Regioni⁵²² e il potere delle stesse di provvedere sia all'attuazione sia all'esecuzione degli atti internazionali dello Stato e degli atti comunitari, prevedendo altresì la stessa partecipazione regionale, limitata al «rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che

⁵²⁰ Per approfondire il tema all'interno degli statuti regionali si rimanda a: B. SARDELLA, *La «dimensione comunitaria» dei nuovi Statuti regionali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3-4 del 2007, pp. 431 ss.

⁵²¹ Per una dettagliata analisi di questa particolare competenza concorrente regionale si veda: C. PETRILLO, *Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*, in G. GUZZETTA – F. S. MARINI – D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2015, pp. 475 ss.

⁵²² Tra le quali rientrano anche le Regioni speciali e le Province autonome.

disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza” nell’esecuzioni degli stessi atti comunitari⁵²³.

Con riferimento a questo, dunque, la dottrina ha suddiviso la partecipazione delle Regioni al procedimento di formazione del diritto comunitario in due momenti diversi; da una parte, nella c.d. «fase ascendente», le Regioni partecipano alla redazione di quelle procedure che caratterizzano il processo formativo degli atti comunitari mentre, dall’altra, nella c.d. «fase discendente», le autonomie regionali partecipano a quelle procedure volte all’attuazione e all’implementazione degli atti comunitari negli ordinamenti nazionali⁵²⁴. Entrando nel merito dell’analisi di questi due momenti, emerge – *in primis* – che le Regioni devono sottostare alla disciplina contenuta nell’art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 la quale prevede che esse possano partecipare all’elaborazione degli atti comunitari all’interno delle delegazioni governative le quali, al loro interno, dovrebbero assicurare la presenza di almeno un rappresentante della componente regionale⁵²⁵. In tali termini, almeno

⁵²³ Per un approfondimento sui dettami dell’art. 117, quinto comma, Cost., si veda: G. SERGES, *Commento all’art. 117, quinto comma della Costituzione*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2263 ss.;

⁵²⁴ Tra l’innumerabile dottrina che si è occupata della “fase ascendente” e “discendente si rimanda a T. GROPPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, cit., pp. 134 ss.; A. D’ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea*, cit., pp. 913 ss.; F. BIENTINESI, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Rass. Parl.*, n. 4 del 2007, pp. 967 ss.; S. BARONCELLI, *La partecipazione dell’Italia alla governance dell’Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2008; V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2002, pp. 29 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2008; A. D’ATENA, *Le Regioni e l’Europa*, in *Quad. Reg.*, n. 2 del 2002, pp. 373 ss.; A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in S. P. PANUNZIO – E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell’Italia all’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 183 ss.; G. U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2002, pp. 729 ss.; L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003; F. PIZZETTI, *L’evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2002, pp. 653 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo “comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 555 ss.; A. SCRIMALI, *Le Regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell’attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Quad. Reg.*, n. 2 del 2005, pp. 367 ss.

⁵²⁵ Per un approfondimento v. almeno L. CIAURRO, *Commento all’art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Attuazione dell’art. 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria*, in A.A.V.V. (a cura di), *Commento alla legge 5 giugno 2003 n.131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003.

prima della sua abrogazione, era fondamentale anche l'apporto della legge 4 febbraio 2005, n. 11 che, tra le altre cose, permetteva alle Regioni di compiere osservazioni puntuali sui progetti di atti comunitari in discussione per il tramite della Conferenza Stato-Regioni che, ai sensi dell'art. 5 della medesima legge, avrebbe dovuto essere obbligatoriamente convocata dal Governo per il raggiungimento di un'intesa quando gli atti comunitari avevano ad oggetto materie di competenza regionale⁵²⁶.

L'art. 5, come si anticipava, è stato abrogato per mano della legge 24 dicembre 2012, n. 234 la quale ha previsto una nuova e generale disciplina della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo. Tale legge prevede tutta una serie di strumenti atti a coinvolgere e a far partecipare le autonomie regionali alle decisioni governative e parlamentari in riferimento a tutti i progetti legati alla formazione degli atti europei. Tra essi sono contemplati sia la disciplina degli obblighi di informazione in capo al Governo, sia la previsione che la Conferenza Stato-Regioni debba obbligatoriamente essere convocata per la discussione di tali temi, sia il potere, in capo a ciascuna Regione, di trasmettere osservazioni sui lavori entro trenta giorni dalla data di ricevimento dei progetti inerenti alle materie di competenza regionale (artt. 22-27)⁵²⁷. Nel dettaglio, infatti, l'art. 22 della legge n. 234 del 2012 ha imposto l'obbligo, in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, di convocare – almeno ogni quattro mesi o su richiesta delle

⁵²⁶ Per uno sguardo d'insieme sulla legge 4 febbraio 2005, n. 11 si rimanda a: M. CARTABIA - L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2005, pp. 475 ss.; G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge «La Pergola»*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3 del 2005, pp. 515 ss.; E. CANNIZZARO, *La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, in *Riv. dir. intern.*, n. 1 del 2005, p. 153 ss.

⁵²⁷ Per un approfondimento sulla legge 24 dicembre 2012, n. 234 si rimanda a: A.A.V.V., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. speciale del 2015, pp. 9 ss.; L. COSTATO – L. S. ROSSI – P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, cit., pp. 837 ss.; M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

Regioni – una sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni «dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all’elaborazione degli atti dell’Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime»⁵²⁸. Fa il paio a tale disposizione, anche la previsione contenuta nel successivo art. 24 secondo cui «qualora un progetto di atto normativo dell’Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome», ove lo richieda la Conferenza Stato-Regioni, «il Governo appone una riserva di esame in sede di Consiglio dell’Unione europea». Nell’eventualità che ciò avvenga, il legislatore ha previsto che «il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei [debba comunicare] alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano di aver apposto una riserva di esame in sede di Consiglio dell’Unione europea. Decorso il termine di trenta giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell’Unione europea»⁵²⁹. Proseguendo nella disamina della legge n. 234 del 2012, a rilevare sul fronte legislativo, è invece l’art. 25 il quale prevede che, ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte degli atti dell’Unione europea «le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l’esame

⁵²⁸ Per una visione più sistematica dell’art. 22 in esame cfr. L. BASTONI, *Art. 22. Sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*, in L. COSTATO – L. S. ROSSI – P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea»*, cit., pp. 220 ss.

⁵²⁹ Volendo approfondire il discorso v. L. BASTONI, *Art. 24. Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell’Unione europea*, in L. COSTATO – L. S. ROSSI – P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea»*, cit., pp. 231 ss.

parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni delle Province autonome»⁵³⁰.

Analizzato il ruolo che le Regioni hanno, o possono avere, nella “fase ascendente” della formazione del diritto comunitario occorre ora dar conto del ruolo che esse assumono nella “fase discendente”. Per comprendere questo particolare compito in capo alle Regioni occorre partire dalla disamina della legge n. 11 del 2005 (anche se abrogata dalla già citata legge n. 234 del 2012) la quale prevedeva, all’art. 1, che l’Italia adempisse agli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea «sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica»⁵³¹. Così stabilito, dunque, risultava centrale l’utilizzo della legge comunitaria che, disciplinata dai successivi artt. 8 e 9, aveva il compito di garantire anche l’adeguamento del diritto interno agli obblighi europei nei margini della competenza statale recando, in via ipotetica, tutte quelle norme adottate «nell’esercizio del potere sostitutivo di cui all’art. 117, quinto comma, [Cost.], in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all’art. 16, comma 3»⁵³². Sul punto, poi, ai fini di veicolare meglio l’attività regionale nella fase discendente della formazione del diritto comunitario, vi erano ulteriori disposizioni che, tra le altre cose, prevedevano: tutti i poteri sostitutivi previsti allo scopo di adeguare l’ordinamento agli obblighi comunitari⁵³³, l’esplicita previsione della sostituzione regolamentare (oggetto di rinvio anche in altre disposizioni)⁵³⁴; la disciplina dell’esercizio dei poteri sostitutivi in relazione agli adeguamenti

⁵³⁰ Sul punto: L. BASTONI, *Art. 25. Partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano*, in L. COSTATO – L. S. ROSSI – P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea»*, cit., pp. 242 ss.

⁵³¹ Per approfondire nello specifico la c.d. “fase discendente” cfr., tra i tanti, D. CODUTI, *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario, con particolare riferimento alla c.d. fase discendente*, in A.A.V.V., *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11 del 2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 75 ss.; Con riferimento, invece, alle analogie e alle differenze tra la legge n. 234 del 2012 e la legge n. 11 del 20105 si rimanda a M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2013, pp. 905 ss.

⁵³² Nello specifico così era previsto dall’art. 9, comma, 1, lett. h) della legge n. 11 del 2005.

⁵³³ Così stabiliva l’enunciato dell’art. 10, comma 3, della legge n. 11 del 2005.

⁵³⁴ Come prevedeva l’art. 11, comma 8, della legge n. 11 del 2005.

tecnicisti⁵³⁵ e il già citato art. 16, comma 3 che riguardava la sostituzione esercitata mediante fonti primarie⁵³⁶.

Una volta abrogata la legge fin qui esaminata, il legislatore ha disciplinato la fase discendente della partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario all'interno della legge n. 234 del 2012. In particolare, con riferimento a tale attività regionale, a rilevare sono i dettami dell'art. 40 il quale prevede che le Regioni, nelle loro materie di competenza, hanno la facoltà di provvedere al recepimento delle direttive europee, teorizzando tutta una serie di strumenti collaborativi tra Stato e Regioni⁵³⁷. Sotto questo aspetto, quindi, è particolarmente degno di nota il ruolo assunto dalla Conferenza Stato-Regioni la quale è chiamata, in primo luogo, ad esprimere un parere «sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle Regioni e delle Province autonome». In secondo luogo, la stessa Conferenza esprime pareri sui criteri e sulle modalità «per conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi [europei]» oltretutto sugli schemi dei disegni di “legge europea” e di “legge di delegazione europea”⁵³⁸. Il medesimo art. 40 dispone, inoltre, che «per le direttive europee, nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, il Governo indica i criteri e formula le direttive ai quali si devono attenere le Regioni e le Province autonome ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli

⁵³⁵ Così previsto dall'art. 13, comma 2, della legge n. 11 del 2005.

⁵³⁶ Per uno sguardo d'insieme sulla fase discendente stabilita dalla legge n. 11 del 2005 v. M. CARTABIA - L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, cit. pp. 506 ss.

⁵³⁷ Sul punto vedi: S. RIZZIOLI, *Art. 40. Recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome*, in L. COSTATO – L. S. ROSSI – P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»*, cit., pp. 354 ss.

⁵³⁸ Per un discorso generale v. C. FASONE, *La distinzione tra “fase ascendente” e “fase discendente”, e il suo superamento*, in E. MOAVERO MILANESI - G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Cacucci editore, Bari, 2018, pp. 103 ss.

obblighi internazionali. Tale funzione, fuori dai casi in cui sia esercitata con legge o con atto avente forza di legge o, sulla base della legge europea, con i regolamenti previsti [dall'art. 35 della legge n. 234 del 2012], è esercitata mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei, d'intesa con i Ministri competenti secondo le modalità di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59»⁵³⁹.

Per quanto sia chiaro il ruolo che le Regioni devono assumere in questa particolare fase della redazione del diritto comunitario, tale argomento non può essere avulso dalle previsioni dell'art. 117, quinto comma, Cost. il quale prevede che il potere sostitutivo in capo allo Stato possa essere attivabile nei confronti degli altri enti territoriali anche qualora coincida con un inadempimento degli obblighi internazionali o comunitari. Tale procedura, molto simile a quella prevista per i poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost., differisce da essa soltanto per il fatto che l'organo legittimato ad attivare la sostituzione sono le Camere e non il Governo.

Tuttavia, però, per poter dar seguito a tali previsioni costituzionali, il legislatore statale ha stabilito, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 234 del 2012, il modello della c.d. «sostituzione preventiva condizionata» ipotizzando che «i provvedimenti di attuazione degli atti dell'Unione europea possono essere adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea. In tale caso, i provvedimenti statali adottati si applicano, per [le autonomie regionali] nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna

⁵³⁹ Per una spiegazione più esaustiva sul tema si rimanda a S. RIZZIOLI, *Art. 40. Recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome*, in L. COSTATO – L. S. ROSSI – P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»*, cit., pp. 354 ss.

[di esse]»⁵⁴⁰. Lo stesso art. 41 prosegue ribadendo che i provvedimenti statali devono presentare «l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute» mentre, al comma 2, il legislatore ha disciplinato il procedimento particolare atto alla risoluzione dei casi in cui si renda necessaria l'adozione di misure estremamente urgenti⁵⁴¹. Sempre seguendo la stessa falsa riga dei primi commi dell'art. 41, il legislatore statale ha previsto, ai successivi commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, una particolare procedura caratterizzata da una forte celerità nei casi in cui il potere sostitutivo debba essere attivato per far fronte a sentenze di condanna al pagamento di sanzioni a carico della Repubblica italiana da parte della Corte di giustizia o a procedure di infrazione.

In tali circostanze, qualora per provvedere ai dovuti adempimenti si renda necessario procedere all'adozione di una molteplicità di atti anche collegati, i commi richiamati permettono allo Stato di diffidare l'ente inadempiente alla realizzazione di tutti i passaggi intermedi necessari al raggiungimento del risultato finale, assegnando – di volta in volta – un termine congruo rispetto allo specifico atto o attività in considerazione, al fine di compiere tutti i passaggi utili all'adozione dell'atto finale⁵⁴².

Sintetizzando il discorso, dunque, la diffida governativa predisporre una sorta di “calendario delle attività” in grado di condurre al pieno adempimento in un tempo preventivato. Di conseguenza, quindi, il primo passo è porre in essere un contraddittorio con l'amministrazione che si intende sostituire, al fine di rispettare il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Successivamente, l'ordinamento prevede che, nel caso in cui si verifichi l'inadempimento anche solo rispetto ad uno dei passaggi previsti nel programma

⁵⁴⁰ C. TOVO, *Art. 41. Poteri sostitutivi dello Stato*, in L. COSTATO – L. S. ROSSI – P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»*, cit., pp. 362 ss.

⁵⁴¹ C. TOVO, *op. ult. cit.*, pp. 362 ss.

⁵⁴² *Ibidem*.

governativo, il compito di attivare i propri poteri sostitutivi in relazione alla realizzazione dell'intera attività necessaria spetti unicamente all'esecutivo.

In questo modo, quindi, il Governo può sempre tenere sotto controllo l'attività regionale in materia europea considerato che è suo interesse arginare le singole inadempienze regionali visto che anche solo una di esse rischierebbe di creare problemi all'intero ordinamento per il tramite di sanzioni comunitarie o, peggio, di procedure di infrazione.

CAPITOLO II

LA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

SOMMARIO: *1. La necessità di un organo di raccordo tra Regioni: Pomezia 15-16 gennaio 1981; 2. L'articolazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; 2.1. Scopi e finalità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; 2.2. L'Assemblea della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; 2.3. Il Presidente, il Vicepresidente e l'Ufficio di Presidenza; 2.4. Le Commissioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; 2.5. Uno sguardo più approfondito sulle Commissioni ordinarie e speciali; 3. Le funzioni e le determinazioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; 4. Il Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO); 4.1. Inquadramento generale; 4.2. Le funzioni del CINSEDO e le modalità con cui queste vengono espletate; 4.3. L'Assemblea e il Presidente del CINSEDO; 4.4. Gli altri organi: il Collegio dei Revisori, il Direttore del CINSEDO e il Segretario generale della Conferenza; 5. I rapporti della Conferenza delle Regioni con gli altri organi dell'ordinamento; 5.1. I rapporti con il Parlamento; 5.2. Rapporti con il Governo e con il sistema delle Conferenze; 5.3. Rapporti con l'Unione europea; 5.4. La partecipazione al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo sviluppo sostenibile; 6. La Conferenza delle Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19; 7. La Conferenza delle Regioni e il suo ruolo nella gestione del PNRR; 7.1. Inquadramento generale; 7.2. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il ruolo delle Regioni; 7.3. L'effettivo coinvolgimento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.*

1. La necessità di un organo di raccordo tra Regioni: Pomezia 15-16 gennaio 1981

L'avvio delle Regioni ordinarie, principiato come si è avuto modo di vedere *supra*, con le elezioni regionali del 1970 e il conseguente primo trasferimento di funzioni, si è definitivamente concluso con l'approvazione della legge 22 luglio

1975, n. 382 e del Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616⁵⁴³. In questo scenario, le Regioni hanno compreso fin da subito che la loro attività, da sola, non avrebbe potuto rispondere in maniera puntuale agli interessi dei propri territori senza un continuo e costante rapporto con lo Stato. In tal modo, dunque, le autonomie regionali hanno salutato la creazione di un rapporto con il centro in maniera positiva in quanto esso si era rivelato necessario non solo al fine di giungere al superamento del criterio di separazione netta che discendeva dal dettato del Titolo V originario ma anche perché senza una collaborazione costante si sarebbe andati incontro alla possibilità che Stato e Regioni potessero allontanarsi in maniera irreversibile ponendo in serio pericolo la stessa unità e indivisibilità della Repubblica⁵⁴⁴. Di conseguenza, in un simile contesto, le Regioni hanno maturato l'idea che la loro frammentazione in ventuno diverse entità⁵⁴⁵ non giovasse allo scopo e, per questo, complice anche l'enunciato dell'art. 8 del d.P.R. n. 616 del 1977⁵⁴⁶, decisero di collaborare fra loro al fine di generare una sola voce, univoca e compatta, presentandosi dinanzi allo Stato con il raggiungimento di un'unitarietà interna che non avrebbe potuto essere ignorata così facilmente.

Sotto questa omogeneità di intenti, dunque, i Presidenti delle Giunte Regionali *pro-tempore* si riunirono a Pomezia, una cittadina in Provincia di Roma,

⁵⁴³ Per un riferimento bibliografico sul secondo trasferimento di funzioni si rimanda a: M. CECCHETTI – S. PAJNO – G. RIVOSECCHI, *Diritto costituzionale delle autonomie territoriali*, cit.; M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino* (1979), cit.; A. BARBERA – F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali – commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, cit.; E. CAPACCIOLI – F. SATTA (a cura di), *Commento al Decreto 616 (DPR 24 luglio 1977 n. 616)*, cit.; U. FRAGOLA, *Commento al D.P.R. n. 616 sul decentramento amministrativo*, cit.; F. SORRENTINO – P. COSTANZO – F. OLIVA – M. POSARELLI, *Comuni province comunità montane nel decreto 616*, cit.

⁵⁴⁴ A. ANIASI, *Rapporto 1982 sullo Stato delle Autonomie del Ministro per gli Affari regionali*, cit. p. 44.

⁵⁴⁵ Il numero “ventuno” è dato dalla somma delle 15 regioni ordinarie, delle Regioni speciali Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Siciliana e Valle d'Aosta e delle due Province autonome di Trento e Bolzano.

⁵⁴⁶ L'art. 8 del d.P.R. 616 del 1977 stabilisce espressamente che «Le regioni per le attività ed i servizi, che interessano i territori finitimi, possono addivenire ad intese e costituire uffici o gestioni comuni, anche in forma consortile. Le attività ed i servizi predetti devono formare oggetto di specifiche intese e non possono dare luogo alla costituzione di consorzi generali fra regioni». Altri esempi in questo senso sono rinvenibili in F. COVINO, *Commento all'art. 117, ottavo comma della Costituzione*, in R. BIFULO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 2316 ss. dove viene citata, ad esempio, anche la legge 23 dicembre 1975, n. 745 che prevedeva il trasferimento alle Regioni degli istituti zooprofilattici sperimentali, capaci di abbracciare, ciascuno, unicamente il territorio di due Regioni.

tra il 15 e il 16 gennaio 1981, ponendosi d'accordo sulla costituzione di una Conferenza Permanente che avrebbe assunto il nome di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. In quell'occasione, le Regioni – approvando l'atto costitutivo⁵⁴⁷ – hanno posto le basi per la nascita del c.d. sistema delle conferenze poiché, per prime, hanno deciso di riunirsi in una Conferenza spinte dalla «volontà di concorrere al superamento delle inerzie e delle resistenze» e dalla volontà di risanare il Paese giocando un ruolo di primo piano nello sviluppo economico e sociale dell'intero ordinamento⁵⁴⁸. Agendo in questo senso, quindi, sembrerebbe che l'istituzione della Conferenza in esame⁵⁴⁹, essendo anticipatoria della Conferenza Stato-Regioni – nata come detto *supra* con l'approvazione del d.P.C.M. 12 ottobre 1983 –, agisca come una sorta di conferma dell'indirizzo politico di un Paese che muove verso un processo federale c.d. “per aggregazione” secondo cui il momento di cooperazione orizzontale precede quello verticale, in ragione della naturale precedenza del patto intercorso tra gli Stati membri di una costituenda Federazione⁵⁵⁰. Tuttavia, però, è lo stesso atto costitutivo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome a prendere le distanze da tale conclusione in quanto in esso si evince chiaramente che, al momento della sua costituzione, la Conferenza deve assumere il ruolo di ente strumentale rispetto a quella che sarà, di lì a poco, la Conferenza Stato-Regioni⁵⁵¹

⁵⁴⁷ Va ribadito fin d'ora che l'atto costitutivo in esame presentava dei profili problematici dal punto di vista giuridico in quanto era meramente un atto politico sottoscritto dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Per approfondire il momento istitutivo in parola si veda: E. BARONE RICCIARDELLI, *I punti di raccordo tra lo Stato e le rappresentanze delle autonomie locali e regionali: dialogo o scontro per l'attuazione del federalismo?*, in *Tributi locali e regionali*, n. 6 del 2004, p. 811.

⁵⁴⁸ Il testo dell'atto costitutivo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (inizialmente denominata Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome) è consultabile in: <http://www.regioni.it/atto-costitutivo/>.

⁵⁴⁹ In principio, la Conferenza dei Presidenti si sarebbe dovuta riunire ogni trimestre su convocazione di un Presidente di turno scelto, a rotazione, tra tutte le Regioni, ordinarie o speciali, e le Province autonome.

⁵⁵⁰ Tuttavia, è noto che il processo federale per aggregazione non corrisponde all'esperienza italiana e, ancor meno, agli inizi degli anni ottanta del XX secolo. Si veda sul punto: L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6 del 2007, p. 709.

⁵⁵¹ Il carattere strumentale di cui si discorre è stato evidenziato da: A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 4 del 1984, pp. 714 ss., il quale, nella prospettiva politica, si interroga sulla necessità di mantenere come organo a sé stante la Conferenza dei Presidenti a seguito dell'istituzione della Conferenza Stato-Regioni.

considerato che la prima era necessaria alla realizzazione della seconda in ragione della necessità espressa, proprio attraverso il documento istitutivo, di un rapporto con il potere centrale.

Sul punto, infatti, la Conferenza dei Presidenti (così come ritenuto anche dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali) richiedeva di essere incardinata all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, candidandosi ad essere lo strumento principale al fine di raccordare il ruolo regionale con il Governo, con il Parlamento e con l'intero sistema degli Enti locali⁵⁵². Sempre seguendo le disposizioni dell'atto costitutivo, e proprio per la sua funzione collaborativa con i vari livelli governativi, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni avrebbe assunto anche il ruolo di identificazione e predisposizione di tutti quegli indirizzi di programmazione, generale e nazionale, previsti dall'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977, nonché la redazione di tutti quegli atti di coordinamento legati all'attività amministrativa regionale, all'individuazione dei criteri di controllo e al decentramento delle funzioni amministrative⁵⁵³. Più in generale, poi, l'obiettivo iniziale della Conferenza dei Presidenti era quello di definire linee comuni di iniziativa e di azione su temi di generale interesse delle Regioni stesse, divenendo un punto di riferimento e di coordinamento per tutta una serie di collegamenti interregionali che, già all'indomani dell'approvazione del D.P.R. n. 616 del 1977, erano già in atto⁵⁵⁴.

Al di là della propria costituzione e della definizione dei propri rapporti con il Parlamento e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella riunione di Pomezia, la Conferenza aveva trattato anche temi legati ai problemi avvertiti dalle componenti regionali che riguardavano sia la finanza, locale e regionale, sia anche i problemi di derivazione comunitaria legati all'appartenenza dell'Italia all'allora Comunità Economica Europea (CEE). I lavori in esame, poi, si conclusero con delle

⁵⁵² Sulla strumentalità della Conferenza dei Presidenti si vedano: A. ANIASI, *Rapporto 1982 sullo Stato delle Autonomie del Ministro per gli Affari regionali*, cit. p. 44; A. COMELLI, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5 del 1981, p. 1144.

⁵⁵³ A. ANIASI, *Rapporto 1982 sullo Stato delle Autonomie del Ministro per gli Affari regionali*, cit. p. 44.

⁵⁵⁴ Come ad esempio i progetti legati alla futura istituzione della Conferenza Stato-Regioni.

discussioni inerenti problemi più specifici quali, ad esempio, gli interventi di solidarietà che le Regioni avrebbero dovuto e potuto porre in essere per far fronte al disastro provocato dal terremoto dell'Irpinia (verificatosi il 23 novembre 1980), anche con riguardo alla legge quadro per la ricostruzione che di lì a poco sarebbe stata approvata⁵⁵⁵. Seguendo questo particolare settore d'intervento che, di fatto, è stato il primo a registrare l'attiva partecipazione della Conferenza dei Presidenti, nella successiva riunione (datata 30-31 gennaio 1981), la Conferenza in parola ha discusso, in maniera approfondita, una proposta di sostegno di medio termine che successivamente sarebbe stata presentata al Governo. Con l'approvazione di questo schema, le Regioni hanno agito allo scopo di rendere il più efficace possibile la loro partecipazione alla ripresa e alla ricostruzione delle zone terremotate facendo in modo di concordare e definire alcune linee guida e criteri operativi. Ovviamente, visto che il ruolo delle Regioni e degli Enti locali non può essere sostitutivo degli interventi spettanti al Commissario di Governo e agli enti locali colpiti dal sisma, l'intervento della Conferenza si era autodefinito come «azione di supporto e di servizio rispetto alle esigenze straordinarie che gli Enti locali [delle Regioni colpite] sono chiamati a fronteggiare»⁵⁵⁶. A questo dichiarato fine, quindi, le Regioni hanno previsto di operare in diversi settori tra i quali rientrano, in primo luogo, l'assistenza per la riorganizzazione ed il rafforzamento degli uffici comunali, facendo particolare riferimento alle attività anagrafiche, amministrative, tecniche, scolastiche, culturali e sociali e, in secondo luogo, occupandosi di tutte quelle attività di tipo tecnico atte a verificare l'effettiva attuazione delle leggi adottate per far fronte alla ricostruzione delle zone terremotate⁵⁵⁷. Oltre ciò, poi, la Conferenza dei Presidenti si è assunta, da una parte, l'onere di istituire, all'interno del Centro interregionale di coordinamento delle informazioni territoriali (di cui fanno parte anche le Regioni Campania e Basilicata), un tavolo tecnico per la costituzione delle

⁵⁵⁵ A dire il vero gli interventi furono molteplici, acuiti anche dal successivo terremoto del febbraio 1981. La legislazione in parola, in ogni caso, muove dall'approvazione del decreto-legge 31 gennaio 1981, n. 11 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 marzo 1981, n. 104.

⁵⁵⁶ Così l'Atto costitutivo della Conferenza dei Presidenti in <http://www.regioni.it/atto-costitutivo/>, p. 2.

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

basi cartografiche e di documentazione territoriale⁵⁵⁸ e, dall'altra, si è adoperata anche per organizzare e coordinare le disponibilità tecniche e scientifiche presenti all'interno delle Regioni interessate dal terremoto costituendo vari gruppi di indagine di rilevamento e di progettazione che avrebbero dovuto operare in diversi campi⁵⁵⁹. Sotto questo punto di vista, quindi, i gruppi di lavoro avrebbero dovuto individuare le aree per l'installazione dei prefabbricati, la progettazione delle relative opere di urbanizzazione e l'eventuale direzione dei lavori, portando avanti studi e rilevamenti con il coordinamento scientifico e le metodologie definite dal CNR⁵⁶⁰. Seguendo questa spinta innovatrice, poi, sempre al fine di salvaguardare la centralità delle attività regionali, la Conferenza ha altresì previsto di progettare dei piani di recupero urbanistici e strutturali, di revisionare e progettare strumenti urbanistici particolari (tra i quali i P.E.E.P.) sia a livello pubblico che a livello privatistico⁵⁶¹.

Infine, sempre con riferimento all'attività di studio, la Conferenza avrebbe dovuto compiere analisi di tipo socio-economico (ai quali sarebbero stati affiancati anche eventuali progetti di sviluppo), di tipo sanitario (verso i quali ci si impegnava a realizzare specifici programmi di intervento per le fasce di popolazione più esposte al rischio) e di tipo assistenziale in quanto essa avrebbe dovuto compiere attività di consulenza in merito a caratteri sociali quali le attività educative, le attività scolastiche e le attività agricole⁵⁶².

Da questa breve analisi dell'atto costitutivo di cui la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome si è dotata si evincono diverse

⁵⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁵⁹ In questo senso, la Conferenza dei Presidenti intendeva farsi sostenere dalle varie Università, dai diversi Ordini professionali, dagli Istituti di ricerca e dagli Enti locali presenti nelle varie realtà regionali.

⁵⁶⁰ Così l'Atto costitutivo della Conferenza dei Presidenti in <http://www.regioni.it/atto-costitutivo/>, p. 2.

⁵⁶¹ Così l'Atto costitutivo della Conferenza dei Presidenti in <http://www.regioni.it/atto-costitutivo/>, pp. 2 e 3.

⁵⁶² Tra le quali rientravano le attività di tutela e di profilassi degli animali, la cura dell'igiene dei ricoveri del bestiame, il piano di ricostruzione e di incremento del patrimonio zootecnico, il piano di ristrutturazione aziendale a livello agricolo e i piani di ricostituzione atti a migliorare la qualità dei terreni e delle colture. Così l'Atto costitutivo della Conferenza dei Presidenti in <http://www.regioni.it/atto-costitutivo/>, pp. 2 e 3.

problematiche che, come si vedrà, hanno in qualche maniera limitato l'attività stessa della Conferenza. Un primo limite, in questo senso, è dato dal ruolo assunto nel tracciare il sentiero da seguire per giungere alla leale collaborazione istituzionale. In questo senso, infatti, non ha giocato a favore della Conferenza dei Presidenti il suo eccessivo "servilismo" nei confronti della Conferenza Stato-Regioni il quale non le ha permesso di svilupparsi, fin da subito, in maniera autonoma da quest'ultima. In secondo luogo, poi, un altro *vulnus* di autonomia della Conferenza è dato dal fatto che i suoi promotori hanno ecceduto in "verticalità" nel senso che tale istituto aveva assunto delle funzioni che non si coniugavano bene con la previsione che all'interno di essa potevano trovarsi soltanto i punti apicali degli esecutivi substatali che – e questo è bene ricordarlo – all'epoca non erano neppure eletti direttamente dal popolo. Infine, un terzo limite, forse più importante degli altri, che trova dimora nell'atto costitutivo della Conferenza dei Presidenti è che il raccordo con il Governo fosse la parte più importante della propria attività la quale sacrificava, a torto, la necessità di raggiungere preliminarmente posizioni comuni tra le stesse Regioni.

2. L'articolazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

2.1. Scopi e finalità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Come anticipato nel paragrafo precedente, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, costituitasi nel 1981, è un organismo prettamente di carattere politico nato con lo scopo di coordinare tutte le attività regionali, ivi

comprese quelle da svolgersi all'interno della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome. Tuttavia, però, se in una lunga fase della sua attività iniziale, la Conferenza assumeva le proprie decisioni attraverso la redazione di accordi interni e attraverso prassi consolidate, la crescita delle incombenze ad essa affidate l'ha obbligata a dotarsi di un regolamento interno che, approvato nel 2005, le ha permesso di definire in maniera più chiara i confini del lavoro che essa avrebbe dovuto portare avanti. Tralasciando momentaneamente questo, però, è utile ricordare sin da ora che già dagli albori della sua nascita, la Conferenza in esame ha sempre custodito l'obiettivo generale di porsi come consolidamento del «patto tra le Regioni e le Province autonome teso a perseguire con maggiore efficacia un'azione coordinata e solidale attenta alle esigenze dei cittadini e rispettosa delle diversità». Sotto questo punto di vista, dunque, l'unica cosa che è mutata rispetto al 1981 è che il Regolamento del 2005 ha semplicemente cristallizzato il *mantra* più sopra richiamato permettendo alla Conferenza in parola di assumere come obiettivo generale la realizzazione di un assetto istituzionale di tipo federalista fondato sulla valorizzazione delle peculiarità e delle specificità di ciascuna Regione o Provincia autonoma, facendo propri sia il principio di solidarietà sia quello di leale collaborazione tra Regioni⁵⁶³.

Così facendo, quindi, il Regolamento del 2005, ispiratosi anche al «rispetto delle diverse valutazioni istituzionali e politiche dei suoi componenti», ha potuto certificare l'efficacia e la funzionalità dei lavori della Conferenza⁵⁶⁴ esprimendo chiaramente «la volontà di consolidare il patto tra le Regioni e le Province autonome teso a perseguire con maggiore efficacia un'azione coordinata e solidale attenta alle esigenze dei cittadini e rispettosa delle diversità»⁵⁶⁵.

⁵⁶³ Sulle premesse all'approvazione del Regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si veda: <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/documento-approv-doc-approvato-regolamento-conferenza-delle-regioni-104985/>.

⁵⁶⁴ Il Regolamento è stato approvato nella seduta del 9 giugno 2005 e, successivamente, la Conferenza ha approvato delle linee interpretative (seduta del 16 giugno 2005) e delle indicazioni (seduta del 22 settembre 2005 e del 17 settembre 2015).

⁵⁶⁵ Così si esprime il verbale di approvazione del regolamento. Per approfondimenti si veda il testo integrale consultabile in: <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/documento-approv-doc-approvato-regolamento-conferenza-delle-regioni-104985/>.

Per questa sua auto-qualificazione, dunque, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è considerata da più parti come la sede ufficiale per l'interlocazione istituzionale interregionale all'interno della quale, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del Regolamento, possono essere promosse e predisposte proposte comuni che, una volta approvate, riportino dinnanzi agli organi centrali dello Stato – ivi compresi Governo⁵⁶⁶ e Parlamento⁵⁶⁷ –, alle Autonomie locali e alle istituzioni europee una voce unisona delle Regioni⁵⁶⁸. Oltre ciò, poi, il medesimo art. 1, comma 1, del Regolamento attribuisce alla Conferenza in esame la possibilità di «predisporre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente» nonché la facoltà di «favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale» ribadendo, ancora una volta, l'importanza della cooperazione tra Regioni.

Tuttavia, però, per poter compiere la missione qui riassunta, la Conferenza delle Regioni ha dovuto ricorrere ad una capillare organizzazione interna con il fine di agevolare il proprio lavoro e rendere maggiormente conoscibile la propria attività. Per fare questo, quindi, la Conferenza in esame elegge un Presidente, un Vice-Presidente e un Ufficio di Presidenza i quali hanno lo scopo, come si vedrà, di dirigere e coordinare i lavori dell'intero organo. Per quanto le cariche poco sopra richiamate siano fondamentali per lo svolgimento dell'attività conferenziale, il vero fulcro dei lavori della Conferenza è l'Assemblea la quale, a sua volta, è coadiuvata da un segretario generale. Ancora più nel dettaglio, poi, occorre evidenziare che i lavori della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome vengono svolti, in maniera più dettagliata e a seconda della materia di riferimento, da diciassette diverse Commissioni tematiche istruttorie incardinate proprio all'interno

⁵⁶⁶ I rapporti con il Governo sono di confronto politico su determinate tematiche che si svolgono anche in sede di Conferenza Stato-Regioni e in sede di Conferenza Unificata.

⁵⁶⁷ Il rapporto con il Parlamento è legato alla discussione e al confronto, in sede di Commissione parlamentare, sui vari provvedimenti quali disegni di legge o decreti legislativi o su proposte di legge d'iniziativa parlamentare. Vista la centralità del Parlamento, poi, possono essere programmate specifiche audizioni in casi particolari (come ad esempio la discussione di provvedimenti di carattere finanziario o istituzionale) e possono essere richiesti degli incontri con specifici gruppi parlamentari o anche con i Presidenti delle due Camere.

⁵⁶⁸ I rapporti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in sede europea si concretizzano con la partecipazione ai lavori del Comitato europeo delle Regioni, alle consultazioni aperte dalla Commissione europea e alle attività delle associazioni europee interregionali.

dell'Assemblea⁵⁶⁹. Nel dettaglio, le Commissioni di cui si discute si occupano di Affari istituzionali e generali⁵⁷⁰, di Affari finanziari, di Affari europei e internazionali, di Infrastrutture, di Mobilità e Governo del territorio, di Ambiente, Energia e Sostenibilità, di Cultura, di Sport, di Salute, di Politiche sociali, di Istruzione, Università e Ricerca, di Lavoro e formazione professionale, di Politiche agricole, di Sviluppo economico, di Protezione civile, di Innovazione tecnologica e Digitalizzazione, di Immigrazione e di Politiche per il turismo.

I lavori combinati tra Regioni, infine, non escludono che all'interno delle Commissioni – ma anche della stessa Assemblea – possano rinvenirsi attività poste in essere al fine di valorizzare e garantire il ruolo istituzionale di queste autonomie territoriali sia come singole entità che come gruppo omogeneo al dichiarato fine, previsto anche dall'art. 1, comma 2, del Regolamento di agire alla luce del quadro costituzionale di riferimento promuovendo anche forme di coordinamento particolare tra Regioni. In questo contesto, poi, rientra anche la modifica al Regolamento del maggio 2021 che ha previsto, ai sensi dell'art. 3, comma 3, lett. h) che possono costituirsi degli specifici gruppi di lavoro politici ristretti per le tematiche che rivestono carattere di natura trasversale rispetto alle materie affidate alle Commissioni previste all'art. 7.

2.2. L'Assemblea della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Tra gli organi della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, un posto di particolare rilievo è occupato dall'Assemblea dei Presidenti la quale,

⁵⁶⁹ Le Commissioni erano originariamente undici, alcune di esse sono state divise e le quattro speciali previste nel 2010 sono state “stabilizzate” con la modifica del Regolamento operata il 6 maggio 2021. Il testo integrale del nuovo regolamento è consultabile in <http://www.regioni.it/newsletter/n-4066/del-10-05-2021/modificato-il-regolamento-della-conferenza-delle-regioni-e-delle-province-autonome-22673/>.

⁵⁷⁰ Ai sensi dell'art. 7, comma 2, del Regolamento è previsto che all'interno della Commissione Affari istituzionali debba essere individuato uno specifico settore riguardante le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome.

essendo l'organo collegiale della Conferenza, consente il confronto aperto e leale tra tutti i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, ne sono membri. Di loro iniziativa, per di più, i membri dell'Assemblea hanno la facoltà di farsi rappresentare – o farsi accompagnare – anche da un loro Assessore il quale, ad ogni modo, deve sempre far verbalizzare la sua nomina presidenziale che lo autorizza a rappresentare la propria Regione di appartenenza⁵⁷¹. Sotto questo particolare profilo, infatti, le linee interpretative al Regolamento (approvate nella seduta del 16 giugno 2005) specificano che, ai fini del conteggio del quorum strutturale, il numero dei componenti dell'Assemblea rimane sempre di ventidue unità⁵⁷².

Venendo al nocciolo della questione e, quindi, alla descrizione delle funzioni attribuite all'Assemblea, il discorso non può che muovere dall'enunciato dell'art. 3, comma 3, del Regolamento che affida all'organo in esame l'onere di eleggere il Presidente, il Vicepresidente e l'Ufficio di Presidenza i quali, come si vedrà nel paragrafo successivo, sono a loro volta investiti di particolari poteri e facoltà. Continuando nella disamina dell'art. 3, comma 3, in esame si può affermare, senza timore di smentita, che un altro compito in capo all'Assemblea è quello di approvare e modificare il regolamento inerente l'organizzazione e il funzionamento della stessa Conferenza. L'Assemblea, inoltre, come anticipato poco sopra, deve designare i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome che sono suggeriti dai rispettivi Presidenti delle Giunte regionali e, sempre con riferimento ai propri membri, ha anche l'obbligo di indicare le Regioni o le Province autonome i cui Assessori assumono le funzioni di Coordinatore e Coordinatore vicario delle Commissioni deliberandone, di propria iniziativa e in caso di verificate inadempienze, anche la loro eventuale sostituzione. Tra le altre

⁵⁷¹ In ogni caso, la Regione o la Provincia autonoma avrà a disposizione un solo voto utile e, oltre questo, dalle indicazioni approvate nella seduta del 17 settembre 2015, la Conferenza ha inoltre specificato che un Presidente può farsi rappresentare anche da un Sottosegretario, qualora questa figura sia prevista dallo Statuto della Regione o Provincia autonoma. Ne sono un esempio le Regioni Abruzzo (art. 46-bis dello Statuto), Emilia-Romagna (art. 45, comma 3, dello Statuto) e Lombardia (art. 25, comma 5, dello Statuto),

⁵⁷² Le venti regioni previste all'art. 131 Cost. con l'aggiunta dei due rappresentanti delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

funzioni che il Regolamento attribuisce all'Assemblea si rinvengono sia la facoltà di esaminare ogni oggetto di interesse regionale evocato dai propri componenti o dalla struttura organizzativa della Conferenza stessa (art. 3, comma 4, lett. e) del Regolamento) sia anche l'obbligo di approvare un documento programmatico annuale in cui vengono specificate le priorità che la Conferenza delle Regioni deve fare sue durante l'anno (art. 3, comma 4, lett. f) del Regolamento) nonché, inoltre, la possibilità di esprimere pareri in merito alle attività portate avanti dai diversi organi costituzionali (art. 4, comma 9, del Regolamento)⁵⁷³.

Enunciate quelle che sono le funzioni principali dell'Assemblea, l'attenzione può volgersi alle modalità con cui essa viene convocata e assume le proprie decisioni. Con riferimento al primo aspetto evocato, infatti, l'Assemblea della Conferenza delle Regioni e Province autonome è convocata, di regola, dal Presidente della stessa almeno una volta al mese e, in ogni caso, in concomitanza degli incontri con il Governo⁵⁷⁴. Tuttavia, hanno facoltà di richiedere una convocazione straordinaria anche tre membri dell'Assemblea i quali, per prassi, devono presentare formale richiesta all'Ufficio di Presidenza. In ogni caso, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del Regolamento, i lavori sono programmati in relazione alle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata secondo un calendario semestrale concordato anticipatamente⁵⁷⁵. Una volta che la riunione viene calendarizzata, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del Regolamento, è facoltà di ogni Presidente richiedere l'iscrizione di una questione all'ordine del giorno a patto che essa venga comunicata almeno sette giorni prima della seduta. Per quanto concerne le adunate della Conferenza è da segnalare che, già dal 2012, i lavori della Conferenza delle Regioni sono stati tutti dematerializzati al fine di permettere a tutti

⁵⁷³ In tali pareri, la Conferenza delle Regioni può esprimere anche una posizione diversificata, così come previsto dall'art. 4, comma 9, del Regolamento.

⁵⁷⁴ Periodo aggiunto all'art. 4, comma 1, del Regolamento dalla modifica operata nel maggio del 2021.

⁵⁷⁵ Negli ultimi cinque anni le riunioni "straordinarie" della Conferenza delle Regioni sono cresciute in maniera esponenziale. In questo senso, se si pensa che prima della pandemia da Covid-19 la Conferenza delle Regioni ha svolto, in media, ventinove Conferenze all'anno (contro le ottantadue di media dell'intero sistema delle Conferenze), nel solo 2020 questo dato è sensibilmente aumentato poiché si sono tenute quaranta riunioni della Conferenza (contro le novantasette dell'intero sistema delle Conferenze).

i membri dell'Assemblea di parteciparvi anche da remoto⁵⁷⁶. In ultima istanza, poi, all'interno del Regolamento è rimasta la previsione che permette alle Regioni impossibilitate a partecipare (e che abbiano motivato la loro assenza) di esprimere comunque il loro parere per iscritto il quale, ad ogni modo, viene comunicato al resto dell'Assemblea soltanto durante la riunione⁵⁷⁷.

Compresi gli aspetti tecnici inerenti l'Assemblea e discorso delle sue principali funzioni, non resta che analizzare i metodi e le modalità con cui essa assume le proprie decisioni. Per comprendere tali questioni, in ogni caso, non si può non muovere dal fatto che in base alla decisione che l'Assemblea è chiamata ad assumere, il Regolamento prevede due diverse tipologie di quorum: uno "strutturale" e l'altro "funzionale". Facendo riferimento alla prima tipologia di quorum si può agevolmente affermare che esso varia al variare delle decisioni da assumere ma, in linea generale, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del Regolamento le sedute dell'Assemblea sono considerate valide quando ad esse partecipa almeno un terzo dei componenti. Tuttavia, nel caso in cui l'ordine del giorno rechi l'elezione del Presidente, del Vicepresidente e dell'Ufficio di Presidenza o riguardi la modifica del Regolamento o fosse inerente alla discussione circa le modifiche del d.lgs. n. 281 del 1997, il quorum strutturale è innalzato a diciannove⁵⁷⁸. Ad ogni modo, a prescindere dalla ragione di convocazione della seduta, il numero legale viene verificato all'inizio della riunione e, durante il corso della medesima – a patto che nessuno dei Presidenti ne richieda la verifica – esso viene presunto ai sensi dell'art. 4, comma 6, del Regolamento⁵⁷⁹.

⁵⁷⁶ In questo modo, i membri dell'Assemblea possono seguire i lavori dal proprio computer o dal proprio tablet accedendo all'area riservata nella quale vengono caricati dalla segreteria generale sia l'ordine del giorno commentato sia la documentazione di riferimento. Su questo particolare punto si veda: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Funzionamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, CINSEDO, Roma, 2021, p. 6; consultato in: http://www.regioni.it/cms/file/Image/INFORMAZIONI/DOSSIER_FUNZIONAMENTO_261121.pdf.

⁵⁷⁷ Art. 4, comma 12, del Regolamento.

⁵⁷⁸ Art. 5, comma 4, del Regolamento.

⁵⁷⁹ Così si esprime il regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome consultabile online in: <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/documento-approv-doc-approvato-regolamento-conferenza-delle-regioni-104985/>.

Con riferimento al quorum funzionale, invece, il Regolamento stabilisce che, di norma, tutte le deliberazioni devono essere assunte a maggioranza dei presenti (art. 4, comma 11)⁵⁸⁰ e, tra esse, rientrano anche quelle inerenti le disposizioni attuative relative ai compiti e alle funzioni della struttura di supporto della Conferenza⁵⁸¹. Di contro, invece, è richiesta l'unanimità dei presenti per le determinazioni concernenti il regolamento di organizzazione e funzionamento della Conferenza, per le modifiche al regolamento sulle nomine e designazioni, per gli accordi e le intese tra le Regioni e il Governo e per l'approvazione di documenti e di ordini del giorno non direttamente connessi alle funzioni istituzionali (art. 4, comma 8, del Regolamento).

2.3. Il Presidente, il Vicepresidente e l'Ufficio di Presidenza

Evidenziata la centralità dell'Assemblea e le modalità con cui essa esprime le proprie posizioni all'interno della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, occorre focalizzare l'attenzione sui soggetti che guidano la Conferenza in parola. Tra queste spicca per importanza la figura del Presidente che, oltre ad avere in capo a sé tutta una serie di compiti di cui si darà conto a breve, rappresenta la Conferenza in tutte le arene in cui è richiesta una partecipazione della stessa facendolo, unicamente, sulla base delle posizioni ricevute dalle deliberazioni dell'organo assembleare⁵⁸². Può diventare Presidente della Conferenza delle Regioni qualunque componente dell'Assemblea purché ottenga, attraverso un voto palese e separato, il consenso unanime dei presenti⁵⁸³ in una delle prime due votazioni, così come stabilito dall'enunciato dell'art. 5, comma 1, del Regolamento.

⁵⁸⁰ In queste casistiche rientrano, ad esempio, l'indicazione delle Regioni coordinatrici e coordinatrici vicarie delle Commissioni e la relativa sostituzione (art. 3, comma 3, lett. b) del Regolamento).

⁵⁸¹ Art. 9 del Regolamento.

⁵⁸² Art. 5, comma 4, lett. a) del Regolamento.

⁵⁸³ Per queste due votazioni il quorum è fissato a diciannove componenti presenti.

Qualora ciò non si dovesse verificare, dalla terza votazione, il candidato Presidente può ottenere la sola maggioranza assoluta delle preferenze espresse dai presenti ma, in questo caso, la votazione è segreta e i presenti possono esprimere soltanto una preferenza⁵⁸⁴.

Inoltre, come prosegue lo stesso art. 5, comma 1, del Regolamento, insieme al Presidente deve essere scelto anche il Vicepresidente che, però, se nelle prime due votazioni deve ottenere anch'egli l'unanimità delle preferenze, dalla terza consultazione può essere eletto raggiungendo la sola soglia della maggioranza relativa dei voti degli aventi diritto. In ogni caso, finché non si raggiunge la maggioranza prescritta, a fare le veci del Presidente sarà il componente più anziano all'interno della Conferenza (art. 5, comma 2, del Regolamento) e, per prassi, il suo Vice sarà il secondo più anziano. In più, dal 2000, sia il Presidente che il Vicepresidente, una volta eletti, durano in carica cinque anni, possono essere rieletti e restano comunque in carica fino alla convocazione dell'Assemblea che dovrà eleggere i loro successori. Durante la prima fase della vita della Conferenza delle Regioni, però, la prassi voleva che il Presidente fosse eletto ogni tre mesi mentre, da metà 1993 e per tutto il XX secolo restante, il Presidente rimaneva in carica per un semestre. Per quanto sia aumentata la durata del mandato, ciò che è rimasto sempre monolitico nella visione della Conferenza è che tali ruoli sono sempre stati personali e, di conseguenza, potevano concludersi soltanto per termine del mandato, a seguito della presentazione delle dimissioni all'Assemblea oppure, ancora, per la perdita della carica di Presidente della Regione o di Provincia Autonoma (art. 5, comma 3, del Regolamento)⁵⁸⁵.

⁵⁸⁴ Il candidato Presidente deve ottenere almeno dodici preferenze.

⁵⁸⁵ In questi quarant'anni di storia, tutte le Regioni hanno presieduto la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Il mandato più breve è stato quello del Presidente della Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste Gianni Bondaz, rimasto a capo della Conferenza per un solo mese nel 1990 (si dimise). Il mandato più lungo, durato nove anni, fu quello di Vasco Errani (Presidente della Regione Emilia-Romagna, eletto per un primo mandato nel 2005, riconfermato nel 2010 e cessato dalla carica nel 2014 perché non eletto). Per conoscere tutti i Presidenti della Conferenza delle Regioni si rimanda a: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Funzionamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 70 consultato in: regioni.it/cms/file/Image/INFORMAZIONI/DOSSIER_FUNZIONAMENTO_261121.pdf.

Chiarite le modalità di elezione del Presidente e del suo Vicepresidente, non resta che precisare quali siano le funzioni che il Regolamento affida loro. Enunciando subito che l'unica funzione attribuita al Vicepresidente è quella di sostituire il Presidente in caso di assenza o impedimento svolgendone le sole funzioni che quest'ultimo gli ha affidato⁵⁸⁶, si può dire che al Presidente sono affidati compiti di rappresentanza, di organizzazione e di controllo. In questo senso, infatti, come abbiamo anche già visto *supra*, il compito principale del Presidente è quello di rappresentare la Conferenza delle Regioni in tutte le occasioni in cui quest'ultima viene chiamata ad operare. Per quanto riguarda, invece, le altre tipologie di funzioni ad esso affidate si può dar conto che, ai sensi dell'art. 5, comma 4, lett. a) del Regolamento, al Presidente è affidato il compito di convocare e presiedere l'Assemblea, stabilendone l'ordine del giorno e individuandone gli argomenti da esaminare in seduta riservata, anche su richiesta di un singolo componente⁵⁸⁷. Egli, inoltre, ha l'onere di adottare tutte le misure necessarie per l'attuazione degli indirizzi e delle decisioni dell'Assemblea nonché assumere tutte quelle decisioni utili per il buon funzionamento della Conferenza stessa⁵⁸⁸. Un'altra funzione particolarmente importante che il Regolamento attribuisce al Presidente è quella legata all'assegnazione, in capo alle Commissioni, degli argomenti da trattare tenendo conto sia della competenza prevalente di ciascuna di esse sia indicandone il termine tassativo per l'espressione del parere, scaduto il quale l'argomento può essere inserito all'ordine del giorno dell'Assemblea⁵⁸⁹. Il Presidente, infine, ai sensi dell'art. 5, comma 4, lett. d) del Regolamento è anche il garante dello stesso.

Il Regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, infine, individua un ulteriore organo che coadiuva il Presidente e il Vicepresidente

⁵⁸⁶ Art. 5, comma 5, del Regolamento.

⁵⁸⁷ Ai sensi del Regolamento della Conferenza, l'ordine del giorno formulato dal Presidente viene inviato almeno sette giorni prima della seduta, salvo giustificato motivo; per prassi consolidata, tale ordine del giorno viene inviato il venerdì della settimana antecedente la riunione della Conferenza. Sul punto si veda: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Funzionamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 6. Consultato online in: www.regioni.it/cms/file/Image/INFORMAZIONI/DOSSIER_FUNZIONAMENTO_261121.pdf.

⁵⁸⁸ Art. 5, comma 4, lett. b) del Regolamento.

⁵⁸⁹ Art. 5, comma 4, lett. c) del Regolamento.

nella gestione della Conferenza delle Regioni. Il collegio in parola, composto da cinque membri, prende il nome di Ufficio di Presidenza e, ad esso, partecipano di diritto il Presidente e il Vicepresidente mentre gli altri tre componenti sono eletti dall'Assemblea con almeno diciannove partecipanti, così come sancito nel dettato degli articoli 4, comma 5 e 6, comma 1, del Regolamento. Il compito dell'Ufficio di Presidenza è quello di aiutare il Presidente nell'istruttoria degli argomenti da sottoporre al dibattito e all'approvazione dell'Assemblea e, inoltre, è specificatamente previsto nel Regolamento che alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza possa partecipare anche un Segretario eventualmente nominato dal Presidente, purché tale nomina sia senza oneri per la Conferenza stessa⁵⁹⁰.

2.4. Le Commissioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Come già anticipato, oltre alle particolarità dell'Assemblea, alle funzioni del Presidente e alle peculiarità del ruolo del Vicepresidente e dell'Ufficio di Presidenza, nel Regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è stato previsto un ulteriore organo altrettanto importante che prende il nome di Commissione. La sua istituzione, di chiara derivazione parlamentare, è dovuta alla costante ricerca di assicurare efficienza all'intera attività della Conferenza delle Regioni⁵⁹¹ che, almeno in linea teorica, sarebbe garantita sia dalla dimensione ridotta nel numero dei componenti – che varia al variare della Commissione – sia dall'aspetto che in ognuna di queste ultime vengono trattate non già materie univoche ma, bensì, gruppi di materie omogenee.

Sul punto, però, il Regolamento – pur chiarendo la numerosità delle Commissioni ai sensi dell'art. 7, comma 1 – non indugia sul numero effettivo dei

⁵⁹⁰ Art. 6, comma 3, del Regolamento.

⁵⁹¹ Art. 7 del Regolamento.

membri eleggibili all'interno di ciascuna Commissione ma si focalizza, altresì, sull'individuazione delle caratteristiche che i membri delle Commissioni devono assumere. In tal senso, infatti, l'art. 7, comma 3, del Regolamento evidenzia in maniera molto netta che possono essere nominati membri delle Commissioni i componenti delle Giunte regionali e provinciali designati dagli stessi Presidenti i quali, a loro volta, possono scegliere se attribuire loro una nomina continuativa o una tantum in base al provvedimento da discutere⁵⁹². Ad ogni modo, però, qualsiasi Commissione – sia essa ordinaria o speciale – deve essere presieduta da due Regioni differenti le quali assumono il ruolo di Coordinatrice e Coordinatrice vicaria della Commissione⁵⁹³ occupandosi, ai sensi dell'art. 3, commi 3 e 4, del Regolamento, di diverse attività organizzative tra le quali rientrano la convocazione e l'organizzazione delle riunioni nonché l'onere e l'onore di presiedere queste ultime e la responsabilità del coordinamento di ciascuna materia omogenea⁵⁹⁴. Il comma in esame, poi, prosegue disponendo che il Coordinatore e il Coordinatore vicario devono organizzarsi in modo tale da garantire la funzionalità della Commissione e

⁵⁹² Per quanto riguarda la variabilità del numero dei componenti della Commissione, le Linee interpretative del 16 giugno 2005 hanno stabilito che esso debba essere interpretato nel senso che l'indicazione di tali componenti può avvenire di volta in volta - da parte dello stesso Presidente - a seconda dei temi trattati dalla Commissione (a parte ovviamente i membri effettivi che devono sempre essere indicati. Con le indicazioni del 17 settembre 2015, inoltre, la Conferenza ha specificato che per componente può intendersi anche un Sottosegretario, qualora questa figura sia prevista dallo Statuto della Regione o Provincia autonoma. Per un maggiore approfondimento si rimanda al dossier: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Funzionamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 34. Così in: www.regioni.it/cms/file/INFORMAZIONI/DOSSIER_FUNZIONAMENTO_261121.pdf.

⁵⁹³ Tali ruoli, secondo l'enunciato dell'art. 7, comma 5, del Regolamento, devono essere rinnovati in concomitanza con le elezioni della maggioranza delle Regioni.

⁵⁹⁴ Ai sensi delle linee interpretative del 16 giugno 2005, tutte le convocazioni delle Commissioni devono essere inviate, per conoscenza, alla Presidenza e alla Segreteria generale della Conferenza e, in base, all'art. 7, commi 3 e 4, del Regolamento è stato ribadito che la ripartizione delle materie all'interno della Commissione è possibile trattandosi di decisioni di carattere organizzativo - procedurale. Per questo, quindi, qualora vi sia delega di materie al Coordinatore vicario, la delega si intende attribuita anche per le convocazioni, l'ordine del giorno delle riunioni, gli esiti e le comunicazioni all'Assemblea. Sempre secondo le linee interpretative in esame, ne consegue che la sostituzione per responsabilità in caso di verificate inadempienze riguarda separatamente, per quanto di competenza, il Coordinatore e il Coordinatore vicario. In ogni caso, comunque, è stato previsto che tutte le decisioni relative all'organizzazione interna delle Commissioni relativamente alle deleghe conferite al Coordinatore vicario siano comunicate preventivamente all'Ufficio di Presidenza. Per una comprensione maggiore dell'assunto si rimanda al testo integrale delle linee interpretative consultabile in: <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/documento-approvato-approvato-applicazione-del-regolamento-della-conferenza-delle-regioni-e-delle-province-autonome-104986/>.

il buon andamento dei lavori⁵⁹⁵. Oltre questo, poi, la modifica del regolamento operata nel maggio del 2021 ha stabilito che, ogni Commissione, può nominare anche delle Regioni vice-coordinatrici⁵⁹⁶.

Inquadrata fin qui la composizione delle Commissioni, l'analisi deve ora concentrarsi sulle prerogative che il Regolamento attribuisce a questo particolare organo i cui compiti si sostanziano nell'attività istruttoria degli argomenti e delle tematiche di propria competenza. Tuttavia, però, nonostante il lavoro delle Commissioni sia centrale nella vita della Conferenza, tutte le proposte o le iniziative che queste ultime pongono in essere con riferimento alle materie di propria competenza devono – una volta approvate – essere preliminarmente esaminate e formalizzate dall'Assemblea la quale è l'unica a poter comunicare all'esterno i lavori della Conferenza delle Regioni nel suo insieme⁵⁹⁷. Per tali motivi, dunque, ricostruire i lavori delle Commissioni interne alla Conferenza delle Regioni non è mai agevole e, di conseguenza, per comprenderne l'importanza non si può che muovere dall'analisi delle disposizioni regolamentari che ne disciplinano il funzionamento. Su questo particolare aspetto, è logico affermare sin da ora che il compito principale affidato alle Commissioni è indubbiamente quello di assumere determinazioni inerenti, principalmente, argomenti di propria competenza o, in ogni caso, di qualunque argomento che il Presidente della Conferenza intende loro affidare⁵⁹⁸. Tuttavia, però, per quanto questa funzione sia centrale nella vita istituzionale delle Commissioni in esame, tra le funzioni principali che il Regolamento affida loro non vanno certo poste in secondo piano quelle riguardanti

⁵⁹⁵ Art. 3, commi 3 e 4, del Regolamento, così come modificati il 6 maggio 2021; testo della modifica reperibile in: <http://www.regioni.it/newsletter/n-4066/del-10-05-2021/modificato-il-regolamento-della-conferenza-delle-regioni-e-delle-province-autonome-22673/>.

⁵⁹⁶ Art. 7, comma 3, ult. periodo, del Regolamento. Così come modificato il 6 maggio del 2021; testo della modifica reperibile in: <http://www.regioni.it/newsletter/n-4066/del-10-05-2021/modificato-il-regolamento-della-conferenza-delle-regioni-e-delle-province-autonome-22673/>.

⁵⁹⁷ Secondo le linee interpretative del 16 giugno 2005, dunque, qualsiasi comunicazione deve essere effettuata direttamente ed esclusivamente dalla Conferenza delle Regioni. Per approfondire tale aspetto si rimanda al dossier: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in un'ottica di governance multilivello. Una guida per comprendere il "sistema delle Conferenze*, CINSEDO, Roma, 2020, p. 16. Consultato online in: <https://www.regioni.it/news/dossier/>.

⁵⁹⁸ Art. 7, comma 6, lett. a) del Regolamento.

sia la formulazione di proposte all'Assemblea in materie di rispettiva competenza sia anche tutte quelle prerogative che interessano la predisposizione di designazioni particolari negli organismi a composizione mista⁵⁹⁹.

Queste particolari funzioni, ai sensi del successivo comma 7 dell'art. 7 del Regolamento, sono svolte all'interno di riunioni, di norma previste almeno una volta al mese, che sono convocate dalle Regioni Coordinatrici⁶⁰⁰ le quali hanno l'onere di predisporre l'ordine del giorno di tali incontri; tale compito, però, in caso di impossibilità delle autonomie coordinatrici può essere svolto anche dai Coordinatori vicari⁶⁰¹. Ad ogni modo, però, ai fini della validità della seduta, il successivo comma 8 prevede che alle riunioni della Commissione devono essere presenti almeno tre Regioni o Province autonome⁶⁰² ma viene altresì precisato che i rappresentanti delle autonomie regionali impossibilitati a parteciparvi hanno comunque l'onere di porre per iscritto le proprie posizioni che, in ogni caso, vengono sempre comunicate ai presenti durante le riunioni medesime⁶⁰³. Particolarmente rilevante, inoltre, sempre con riferimento allo svolgimento delle riunioni delle Commissioni, è che è sempre possibile, per ogni intervento e ove trasmessa, dar conto dell'espressione della posizione delle Regioni a Statuto

⁵⁹⁹ Art. 7, comma 6, lett. b) e c) del Regolamento.

⁶⁰⁰ Tale convocazione va effettuata almeno sei giorni prima della riunione, salvo casi particolari di urgenza motivata.

⁶⁰¹ Per prassi, le riunioni delle Commissioni si svolgono, salvo motivate eccezioni, il mercoledì o il giovedì della settimana che precede la Conferenza al fine di applicare la disposizione del Regolamento dove è previsto che l'esito dell'istruttoria debba essere comunicato ai membri dell'Assemblea non meno di tre giorni prima della seduta (art. 4, comma 4, del Regolamento). Tuttavia, negli ultimi anni, gran parte delle riunioni delle Commissioni per esigenze e urgenze logistico-organizzative, spesso legate al carattere straordinario delle sedute delle Conferenze e degli impegni politici, si sono tenute il giorno antecedente la Conferenza. Sul punto vedi: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in un'ottica di governance multilivello. Una guida per comprendere il "sistema delle Conferenze"*, cit., p. 9. Consultato online in: <https://www.regioni.it/news/dossier/>.

⁶⁰² Secondo le linee interpretative del 16 giugno 2005, l'articolo 7, comma 8, del Regolamento, quando si riferisce alla presenza minima di tre Regioni o Province autonome, va interpretato nel senso che la presenza minima deve essere costante per tutta la riunione. Sul punto si veda: <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/documento-approv-doc-approvato-applicazione-del-regolamento-della-conferenza-delle-regioni-e-delle-province-autonome-104986/>.

⁶⁰³ Art. 7, comma 9, del Regolamento.

speciale e delle Province autonome la quale deve essere sempre verbalizzata separatamente in modo da essere ben riconoscibile⁶⁰⁴.

Un'ultima particolarità attribuita dal Regolamento ai lavori delle Commissioni è la previsione che questi si possano svolgere in videoconferenza grazie anche all'ausilio di un'assistenza tecnica posta in essere da due dirigenti e funzionari delle stesse Regioni⁶⁰⁵ o con l'ausilio dei tecnici della Conferenza stessa, in una fase molto particolare che viene definita "istruttoria tecnica". L'aiuto di questi funzionari è sotteso alla scelta, che per prassi consolidata è in capo a ciascuna Regione coordinatrice, di un Coordinatore tecnico che assuma il ruolo di responsabile del coordinamento delle attività istruttorie di livello tecnico. Tale attività, infatti, è fondamentale per il corretto funzionamento della Commissione stessa la quale necessita, vista la sua complessa attività, di una struttura organizzativa che le consenta di poter procedere alle convocazioni, alla predisposizione della documentazione necessaria, alla verbalizzazione sommaria degli incontri e agli esiti degli stessi in maniera totalmente autonoma rispetto al resto della Conferenza delle Regioni⁶⁰⁶. Secondo questa prassi consolidata, alle Regioni Coordinatrice e Vicaria è attribuito l'onere di assicurare una presenza costante e assidua a tutti gli incontri tecnici sia con il Governo sia fra le Regioni; stesso obbligo, poi, è stato fissato in capo anche alla Segreteria della Conferenza poiché anch'essa deve sempre assicurare, oltre che la propria presenza, anche un'assistenza e un supporto costante al fine di garantire i necessari collegamenti utili allo svolgimento di ogni attività posta in essere⁶⁰⁷.

⁶⁰⁴ Art. 7, comma 10, del Regolamento.

⁶⁰⁵ Per tali soggetti, l'art. 7, comma 13, del Regolamento esplicita che essi possono partecipare alle riunioni e possono essere interpellati dai Presidenti delle loro Regioni di appartenenza ma non hanno diritto di voto.

⁶⁰⁶ In questi termini si esprime il dossier della stessa Conferenza: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Funzionamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 9. Così in: www.regioni.it/cms/file/Image/INFORMAZIONI/DOSSIER_FUNZIONAMENTO_261121.pdf.

⁶⁰⁷ Così come stabilito nelle indicazioni della Conferenza delle Regioni assunte il 22 settembre 2005 cui si rimanda per un approfondimento: <https://www.regioni.it/conferenze/2005/10/17/documento-approv-doc-approvato-regolamento-conferenza-indicazioni-dellufficio-di-presidenza-105046/>.

In conclusione, poi, le linee guida del 22 settembre 2005, riviste e ampliate dalle linee applicative del 3 giugno 2021, hanno previsto che tutta la documentazione ufficiale discendente dalla fase di istruttoria tecnica e inerente l'attività della Conferenza delle Regioni debba essere pubblicata sul sito *www.regioni.it*, all'interno del quale vi sono due aree di navigazione: una pubblica e una privata. In tal senso, infatti, se la prima di esse è aperta a tutti ed è prevista al fine di pubblicizzare l'attività posta in essere dalla Conferenza, la seconda è invece riservata all'accesso tramite *password* delle singole Regioni le quali possono trovare in quest'area del sito ogni sorta di documentazione utile alla propria attività istruttoria da eseguirsi sia in seno alla Commissione sia in seno alla Conferenza stessa⁶⁰⁸.

2.5. Uno sguardo più approfondito sulle Commissioni ordinarie e speciali

Considerati fin qui i tratti generali delle Commissioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e allo scopo di chiudere il discorso su questo particolare organo, rimangono da analizzare – singolarmente – le diciassette commissioni previste all'art. 7, comma 1, del Regolamento. In tal senso, infatti, com'è stato anticipato, è utile ribadire che ognuna di queste Commissioni previste svolge la propria attività per blocchi di materie, i quali sono stati da ultimo censiti dalla stessa Conferenza nella seduta del 6 maggio 2021⁶⁰⁹. In questa particolare seduta, inoltre, il lavoro dell'Assemblea ha riguardato anche la nomina delle Regioni Coordinatrici e di quelle vicarie da assegnare ad ogni singola

⁶⁰⁸ Per approfondire il discorso si rimanda al dossier della stessa Conferenza: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Funzionamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, cit., pp. 9 e 10. Così in: www.regioni.it/cms/file/Image/INFORMAZIONI/DOSSIER_FUNZIONAMENTO_261121.pdf.

⁶⁰⁹ La seduta e il verbale della stessa, ivi compreso lo schema in cui sono state previsti le Regioni Coordinatrici e Vicarie è consultabile in: <https://www.regioni.it/conferenze/data-20210506/>.

Commissione, cristallizzando, in uno schema allegato alla delibera, tutte le materie rientranti nei singoli blocchi che danno il nome alle Commissioni stesse:

- I Commissione (Affari Istituzionali e generali)

In questa Commissione, i lavori riguardano le materie: a) Affari e riforme istituzionali; b) sistema delle Autonomie locali; c) politiche per la montagna; d) regioni ad autonomia speciale; e) organizzazione degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione; f) politiche del personale e contratti; g) previdenza complementare e integrativa; h) cerimoniale; i) polizia locale e politiche integrate per la sicurezza; j) ordinamento della comunicazione; k) sistemi di comunicazione e mass media; l) diritto alla privacy e trasparenza; m) semplificazione. Il Coordinamento della I Commissione in parola è affidato alla Regione Piemonte la quale è coadiuvata dalle vicarie Regione Liguria, Provincia autonoma di Bolzano (responsabile della materia «autonomia differenziata») e Regione Valle d'Aosta (responsabile della materia «politica per la montagna»). Oltre questo, poi, all'interno di questa Commissione vi sono anche due coordinamenti tecnici autonomi inerenti alle Regioni ad autonomia differenziata e alla Politica per la montagna.

- II Commissione (Affari finanziari)

Nel blocco omogeneo di competenza di tale Commissione rientrano: a) Affari finanziari e riforma della finanza regionale; b) armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; c) casse di risparmio e rurali; d) aziende di credito a carattere regionale; e) enti di credito agrario e a carattere regionale; f) programmazione e controllo di gestione; g) statistica. L'autonomia regionale che coordina i lavori di questa Commissione è la Regione Lombardia mentre il ruolo di Coordinatrice vicaria è affidato alla Regione Lazio. Un ruolo, poi, è stato affidato alla Regione Umbria la quale è stata nominata Regione vice-coordinatrice.

- III Commissione (Affari europei e internazionali)

I lavori portati avanti dalla Commissione in esame riguardano: a) affari europei e internazionali; b) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; c) fondi europei; d) fondo di sviluppo e coesione; e) aiuti di stato; f) regioni marittime e del Mediterraneo; g) cooperazione con i Paesi in via di sviluppo; h) promozione all'estero; i) italiani all'estero. A coordinare i lavori è stata chiamata la Regione Siciliana mentre svolge il ruolo di Regione vicaria, con delega permanente agli «Affari internazionali», la Regione Emilia-Romagna.

- IV Commissione (Infrastrutture, Mobilità e Governo del territorio)

Tra le materie di competenza della Commissione in parola sono annoverate: a) lavori pubblici; b) contratti pubblici; c) porti e aeroporti civili; d) grandi reti di trasporto e di navigazione; e) reti regionali di trasporto e navigazione; f) trasporto pubblico locale; g) viabilità, parcheggi e piste ciclabili; h) edilizia e urbanistica; i) edilizia residenziale pubblica; j) Zone logistiche speciali (ZLS); k) tutela del paesaggio; l) cartografia; m) demanio marittimo, lacuale e fluviale. L'autonomia regionale che coordina i lavori di questa Commissione è la Regione Campania mentre il ruolo di Coordinatrice vicaria è affidato alla Regione Liguria.

- V Commissione (Ambiente, Energia e Sostenibilità)

All'interno della Commissione in parola i lavori vertono sulle seguenti materie: a) valorizzazione dei beni ambientali; b) parchi e riserve naturali; c) inquinamento; d) smaltimento dei rifiuti; e) risorse idriche; f) acquedotti; g) acque minerali e termali; h) difesa del suolo; i) produzione e distribuzione di energia in ambito regionale; j) produzione, distribuzione e trasporto nazionale di energia. Lo schema in esame ha attribuito alla Regione Sardegna il Coordinamento della Commissione affidando il ruolo di Regione vicaria alla Regione Lazio.

- VI Commissione (Cultura)

I lavori portati avanti dalla Commissione in esame riguardano le materie: a) Valorizzazione dei beni culturali; b) promozione e organizzazione di attività culturali; c) spettacolo; d) cinema e audiovisivo; e) musei e biblioteche regionali; f) patrimonio culturale storico e artistico. Il ruolo di Regione coordinatrice di questa Commissione è stato affidato alla Regione Liguria coadiuvata, in qualità di Regione vicaria, dalla Regione Sardegna.

- VII Commissione (Sport)

Le materie annoverate all'interno di questa Commissione sono: a) Ordinamento sportivo; b) promozione ed organizzazione delle attività sportive; c) impiantistica; d) eventi sportivi internazionali. I lavori della Commissione in esame sono coordinati dalla Regione Basilicata e dalla Regione Sardegna la quale svolge il ruolo di Regione Vicaria.

- VIII Commissione (Salute)

I lavori svolti da questa Commissione riguardano, principalmente: a) tutela della salute; b) organizzazione e assistenza sanitaria; c) personale sanitario; d) sicurezza negli ambienti di lavoro; e) sanità veterinaria. L'autonomia regionale che coordina i lavori di questa Commissione è la Regione Emilia-Romagna mentre il ruolo di Coordinatrice vicaria è stato affidato alla Regione Piemonte; il ruolo particolare di Regione vice-coordinatrice è stato affidato alla Regione Lombardia.

- IX Commissione (Politiche sociali)

All'interno della suddetta Commissione sono trattate le materie: a) servizi sociali; b) politiche per l'infanzia, per i giovani, per la famiglia, per gli anziani e per le non autosufficienze; c) pari opportunità; d) Terzo settore; e) Servizio civile; f) Politiche di genere. I lavori svolti da questa Commissione

sono coordinati dalla Regione Calabria che è sostenuta dalla Regione Molise, designata come Regione vicaria.

- X Commissione (Istruzione, Università e Ricerca)

Tra le materie di competenza della X Commissione rientrano: a) istruzione; b) edilizia scolastica; c) università e ricerca scientifica (ricerca di base). La Regione chiamata a coordinare i lavori di tale Commissione è la Regione Lazio mentre la Regione che svolge il ruolo di Coordinatrice vicaria è la Regione Abruzzo.

- XI Commissione (Lavoro e formazione professionale)

All'interno di questa Commissioni sono dibattute le seguenti materie: a) Politiche del lavoro; b) formazione professionale; c) professioni; d) tutela e sicurezza del lavoro. L'autonomia regionale chiamata a coordinare i lavori di questa Commissione è la Regione Toscana la quale è coadiuvata, in qualità di Regione Vicaria, dalla Regione Lazio.

- XII Commissione (Politiche agricole)

Nei lavori di questa Commissione sono annoverate le seguenti materie: a) agricoltura; b) alimentazione; c) caccia; d) pesca e acquacoltura; e) foreste; f) fondi europei per l'agricoltura e la pesca. Coordina i lavori della Commissione in esame la Regione Veneto la quale è, a sua volta, supporta dalla Regione Puglia che funge da Regione vicaria e che ha la delega permanente nella materia pesca e acquacoltura.

- XIII Commissione (Sviluppo Economico)

La Commissione in esame si occupa delle materie: a) industria; b) commercio; c) sistema fieristico; d) mercati; e) internazionalizzazione delle imprese; f) attrazione investimenti esteri; g) artigianato; h) sostegno all'innovazione per i settori produttivi (ricerca applicata alle nuove tecnologie); i) liberalizzazioni; j) semplificazione per le imprese; k) Zone

Economiche Speciali (ZES); l) EXPO internazionali. L'autonomia regionale che coordina i lavori di questa Commissione è la Regione Marche mentre il ruolo di Coordinatrice vicaria è affidato alla Regione Basilicata che, a sua volta, mantiene la delega permanente nelle materie internazionalizzazione delle imprese e Attrazione investimenti esteri.

- XIV Commissione (Protezione civile)

Tale Commissione, istituita come una Commissione speciale dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con la decisione del 27 maggio 2010, poi, confermata tale da quella del 17 settembre 2015; si è trasformata in "ordinaria" con la modifica al Regolamento operata il 6 maggio 2021. Attualmente questa Commissione è coordinata dalla Provincia autonoma di Trento con l'aiuto, in qualità di Regione vicaria, della Regione Emilia-Romagna.

- XV Commissione (Innovazione tecnologica e la Digitalizzazione)

Questa Commissione, nata come una Commissione speciale nella seduta della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 27 maggio 2010, poi, confermata da quella del 17 settembre 2015, è diventata una Commissione "ordinaria" con la modifica regolamentare del maggio 2021. Le materie annoverate in questa particolare commissione sono: a) Agenda Digitale; b) Transizione Digitale delle PA; c) imprese e terzo settore; d) Infrastrutture TLC (Banda Ultra Larga, 5G, Wi-Fi); e) Reti di sensori IOT; f) Smart City/Community; g) Competenze Digitali; h) Servizi on line e Dati; i) mercato digitale. A coordinare i lavori di questa Commissione è stata chiamata la Regione Umbria mentre funge da Regione vicaria la Regione Friuli-Venezia Giulia.

- XVI Commissione (Immigrazione)

Istituita dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con la decisione del 27 maggio 2010 come Commissione speciale, e

successivamente confermata tale da quella del 17 settembre 2015, con la modifica del 6 maggio 2021 è diventata una Commissione ordinaria la quale è oggi coordinata dalla Regione Siciliana insieme alla Regione Friuli-Venezia Giulia che funge da Coordinatrice vicaria.

- XVII Commissione (Politiche per il turismo)

Come le tre precedenti, anche la XVII Commissione è nata come Commissione nel 2010 ed è diventata “ordinaria” con la modifica del 6 maggio 2021. Attualmente è coordinata dalla Regione Abruzzo la quale è coadiuvata dalla Regione Calabria in qualità di Regione vicaria.

In conclusione, poi, al fianco delle diciassette commissioni sopra richiamate, il Regolamento ha previsto che la Conferenza delle Regioni possa istituire sua sponte – ai sensi dell’art. 8 – ulteriori Commissioni definite “speciali” che, oltre ad essere a termine, devono occuparsi di settori particolarmente rilevanti sul piano istituzionale, ivi compresi anche alcuni settori che, in linea teorica, potrebbero essere annoverabili tra le materie previste dall’art. 7, comma 1 del Regolamento. La Presidenza di queste Commissioni, così come previsto per quelle ordinarie, è affidata sempre ad una Regione specifica attraverso l’utilizzo dei criteri di elezione previsti dal Regolamento⁶¹⁰.

⁶¹⁰ Art. 8, comma 2, del Regolamento.

3. Le funzioni e le determinazioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Analizzato nel paragrafo precedente ciò che il Regolamento prevede per gli organi in cui si struttura la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome occorre ora spostare l'attenzione su quanto effettivamente la Conferenza in esame "restituisce all'esterno" e quali sono, cioè, le attività che essa svolge in concreto per adempiere alle finalità per le quali è stata istituita⁶¹¹. Su questo particolare aspetto, la Conferenza definisce e promuove posizioni comuni su svariati temi di interesse delle Regioni elaborando e approvando documenti che poi vengono presentati agli organismi centrali dello Stato e dell'Unione europea. Con la previsione di queste particolari prerogative regolamentari, dunque, si nota molto bene come la Conferenza delle Regioni abbia voluto dare – articolando le stesse in punti ben stabiliti – un chiaro segnale di riordino delle attività che muovono, in *primis*, dalla definizione e dalla promozione di posizioni comuni tra le Regioni al fine di «elaborare documenti e proposte» idonee per i successivi rapporti istituzionali, così da definire meglio quanto già previsto nell'atto costitutivo, dove tali finalità erano molto nebulose⁶¹².

Sotto questo profilo, inoltre, insiste anche il successivo comma 2 dell'art. 1 del Regolamento il quale conferma che la Conferenza delle Regioni annovera tra le sue finalità quella di promuovere «forme di coordinamento» tra le Regioni stesse ponendosi come tacito obiettivo quello di rispondere al principio che discende dall'art. 117, ottavo comma, Cost. A tal fine, inoltre, e senza tralasciare anche l'obiettivo di superare le critiche che le sono state mosse in riferimento alla poca

⁶¹¹ Come già visto, infatti, la Conferenza ha la finalità di «definire, promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni. Elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie; predisporre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente; favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale». Così recita l'art. 1, comma 1, del Regolamento.

⁶¹² L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, cit., pp. 714 ss.

democratizzazione vigente al suo interno⁶¹³, la Conferenza delle Regioni ha avviato un protocollo d'intesa con la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome, cercando insieme dei punti di contatto che potessero portare a forme di coordinamento durature tra gli esecutivi e i loro Consigli anche a livello generale. Il protocollo in parola, approvato dalla Conferenza delle Regioni nella seduta del 14 luglio 2005, infatti, era venuto alla luce con il preciso scopo di assicurare «il miglior funzionamento del sistema di governo regionale all'interno di ciascuna istituzione e nei rapporti fra gli esecutivi e le Assemblee in una cornice di collaborazione e di corretta relazione istituzionale», garantendo in particolare l'impegno delle Assemblee elettive ad una più efficace organizzazione delle procedure legislative, e dei Presidenti delle Regioni ad una piena «realizzazione del programma e della rappresentanza della Regione»⁶¹⁴. In questo modo, quindi, anche con l'aiuto dei rispettivi poteri legislativi, i Presidenti delle Giunte regionali riuniti nella Conferenza di cui si tratta hanno assunto un ruolo di assoluto protagonismo nella vita dell'intero regionalismo italiano; protagonismo che, peraltro, è stato suffragato sia dalle prerogative che essi si sono autoimposti nel Regolamento interno sia anche dalla legislazione attuale che, in maniera sempre più crescente, permette alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – rappresentata dal proprio Presidente o da membri da questo designati – di partecipare a diversi tavoli tecnici in cui gli argomenti dibattuti ricadono, almeno in parte, tra le materie annoverabili alla competenza legislativa delle Regioni.

Proprio con riferimento a quest'ultimo punto, dunque, sembrerebbe che lo Stato veda la Conferenza delle Regioni come il più autorevole rappresentante dell'intero sistema regionale tanto da prevederne la partecipazione in tantissime attività di carattere prettamente tecnico. A mero titolo esemplificativo rientrano tra

⁶¹³ Come sostenuto, ad esempio in: G. CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, in *Rassegna ASTRID*, Vol. LXXIV, n. 12 del 2008.

⁶¹⁴ Il testo integrale della bozza d'intesa in esame è consultabile in: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Bozza d'intesa con la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome*, Roma, 2005, consultato online in: <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/doc-approvato-bozza-di-intesa-fra-conferenza-regioni-e-conferenza-presidenti-consigli-regionali-104988/>.

queste previsioni il tavolo previsto dall'art. 1, comma 1, del d. l. 14 aprile 2023, n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 13 giugno 2023, n. 68 nel quale il legislatore ordinario ha previsto che il Presidente della Conferenza delle Regioni debba partecipare alla Cabina di Regia per la crisi idrica⁶¹⁵; nonché quello previsto dall'art. 20 del d.lgs. 23 febbraio 2023, n. 18, secondo cui la Conferenza delle Regioni ha il compito di eleggere un proprio rappresentante all'interno della neonata Commissione nazionale di sorveglianza sui Piani di Sicurezza dell'acqua⁶¹⁶. Sulla stessa falsa riga di quanto detto finora, poi, un altro esempio – riguardante questa volta la materia «tutela della salute» – trova dimora nel dettato dell'art. 5, comma 7, lett. f) del d.lgs. 5 agosto 2022, n. 136 il quale impone al responsabile del servizio veterinario della Regione o Provincia autonoma, il cui Assessore alla Salute sia il coordinatore della Commissione medesima istituita all'interno della Conferenza delle Regioni, la partecipazione attiva alle riunioni dell'Unità Centrale di Crisi istituita presso il Centro Nazionale di lotta contro le malattie animali⁶¹⁷. Al fine, inoltre, di dimostrare come lo Stato ritenga centrale l'apporto della Conferenza delle Regioni, almeno in sede tecnico-attuativa, è utile evocare anche la disposizione normativa riguardante la partecipazione del Presidente della Conferenza in esame alla Cabina di Regia per l'Attuazione del PNRR. Sotto questo punto di vista, infatti, l'art. 2, comma 3-bis, del d. l. 31 maggio 2021, n. 77, inserito dall'art. 1, comma 4, del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, prevede la partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni alle riunioni della Cabina di Regia in cui

⁶¹⁵ In questo caso, la ratio sottesa alla partecipazione del Presidente è dettata dal fatto che la gestione delle risorse idriche sia una competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

⁶¹⁶ Anche in tale disposizione normativa, è chiara l'intenzione statale di far partecipare al tavolo per la sicurezza dei piani idrici le Regioni in quanto spetta a loro porre in essere dei comportamenti virtuosi per la salvaguardia dei bacini di loro competenza.

⁶¹⁷ In tale disposizione normativa, oltre alla centralità della Conferenza delle Regioni è posta al centro anche la Commissione salute della stessa Conferenza alla quale viene riconosciuto una sorta di automatismo nella gestione di problematiche inerenti le materie di cui essa si occupa.

si trattano quelle materie rientranti nella Cooperazione intergovernativa tra il partenariato economico, sociale e territoriale⁶¹⁸

Tuttavia, però, per quanto tali previsioni denotino che la Conferenza delle Regioni sia vista dallo Stato come la migliore interprete della posizione dell'intero sistema regionale, ciò che più ne evidenzia la centralità discende, comunque, sempre dal dettato dell'art. 1 del Regolamento interno, e in particolare dalla previsione secondo cui la Conferenza in esame sia chiamata a predisporre «pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente». Anche in questo caso, quindi, esattamente come accade nelle altre Conferenze previste dall'ordinamento, i pareri richiesti alla Conferenza delle Regioni possono essere favorevoli o contrari oltretutto, ai sensi dell'art. 4, comma 9, del Regolamento, diversificati nel caso in cui, questi ultimi, riguardino organi costituzionali. Per prassi, comunque, i pareri possono essere affiancati da raccomandazioni ed emendamenti il cui accoglimento può condizionare lo stesso parere⁶¹⁹. Addentrandosi nel dettaglio della questione, occorre rilevare che anche nello svolgere questa attività di consultazione, la Conferenza delle Regioni è chiamata innanzitutto ad esprimere la propria posizione con riferimento ad alcune attività poste in essere dal Governo, dal Parlamento o dalle autonomie locali e, inoltre, l'attività in esame, sottesa al rilascio del parere, può essere prevista anche con riferimento all'espletamento di funzioni di carattere più particolare legate, principalmente, alla scelta – in seno agli organismi misti Stato-Regioni previsti dall'art. 7 del d.lgs. 16 dicembre 1989, n. 418 – dei componenti di nomina regionale⁶²⁰. In questo modo, dunque, se la richiesta dei

⁶¹⁸ Questa previsione normativa è solo un esempio per definire la centralità della Conferenza delle Regioni mentre, qualora si voglia approfondire la partecipazione della Conferenza delle Regioni all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si rimanda al capitolo successivo.

⁶¹⁹ Così come chiarito nel dossier redatto dalla stessa Conferenza nel marzo del 2020 dal titolo: «*La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in un'ottica di governance multilivello. Una guida per comprendere il "sistema delle Conferenze"*», p. 10. Consultato online in: <https://www.regioni.it/news/dossier/>.

⁶²⁰ Tra questi organismi misti rientrano, ad esempio, i collegi amministrativi, previsti dalla legge o dai regolamenti o comunque istituiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto ministeriale o con altro atto amministrativo, che operano presso l'amministrazione centrale dello Stato, dei quali facciano parte rappresentanti dello Stato e delle Regioni, ancorché in proporzione diversa tra loro e pur se sia prevista la partecipazione anche di estranei alla pubblica amministrazione. Sul punto si rimanda al dossier redatto dalla stessa Conferenza nel marzo del 2020 dal titolo: «*La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in un'ottica di governance*

pareri avanzati alla Conferenza delle Regioni discende, per lo più, dalla legislazione ordinaria, le modalità con cui questi ultimi vengono formulati e poi espressi all'esterno della Conferenza medesima non godono di altrettanta chiarezza ma sono, invece, lasciati alle procedure di prassi consolidata rinvenibili nelle dinamiche interne alla stessa Conferenza.

Venendo all'analisi di queste prassi, il primo passo compiuto dalle Regioni al fine di predisporre il parere richiesto si compie all'interno della Commissione in cui la questione oggetto di attenzione viene incardinata. In questa sede, infatti, le autonomie regionali esprimono le loro singole posizioni e cominciano una serie di trattative informali e preliminari al fine di giungere ad una posizione unanime che, una volta maturata, assumerà la veste di una bozza di accordo interno riassuntiva della posizione dell'intera Commissione. In via successiva, la bozza in parola viene trasmessa all'Assemblea che ha il compito di discuterla e, eventualmente, modificarla prima della definitiva approvazione⁶²¹. In conclusione, poi, una volta che l'Assemblea ha espresso il proprio parere, questo viene pubblicizzato all'esterno come posizione unanime della Conferenza delle Regioni e, pertanto, al popolo non risultano mai quali siano state le singole posizioni regionali. La motivazione di questa scelta, che per certi versi può non essere considerata trasparente, in realtà ha un duplice scopo in quanto, da un lato, viene privilegiata la posizione dell'intero sistema regionale rispetto ai singoli interessi territoriali mentre, dall'altro, rendendo difficilmente decifrabili anche le posizioni tecniche e politiche delle singole Regioni, la forza dell'intero sistema regionale tende ad assumere una condizione migliore nelle sedi di confronto con lo Stato che, così facendo, si trova in posizione paritaria con l'intero sistema delle autonomie regionali⁶²².

multilivello. Una guida per comprendere il "sistema delle Conferenze", p. 10. Consultato online in: <https://www.regioni.it/news/dossier/>.

⁶²¹ Di solito, la posizione dell'Assemblea non si discosta quasi mai dalla posizione assunta in Commissione

⁶²² A. STERPA, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni come organo interregionale: una soluzione coerente nella perdurante attesa delle riforme*, in *federalismi.it*, n. 6 del 2023, pp. 202 ss.

Da quanto fin qui esposto in merito alle modalità con cui viene predisposto il parere in seno alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, si evince quanto sia importante in tale attività – ma più in generale in tutti i compiti svolti dalla Conferenza in parola – l’aspetto dell’informalità dei rapporti. Tale rilevanza, in tempi non sospetti, non è sfuggita neppure alla Corte costituzionale che l’ha utilizzata come chiave di volta per dare una definizione giuridica alle posizioni assunte dalle Regioni in seno alla Conferenza di cui si tratta. Nella pronuncia della Corte costituzionale n. 206 del 2001, infatti, la Consulta ha attribuito all’attività della Conferenza delle Regioni il carattere della propedeuticità delle stesse posizioni regionali espresse sia in Conferenza Stato-Regioni sia in Conferenza Unificata⁶²³. In questo modo, i giudici delle leggi – evidenziando la centralità del carattere dell’informalità interno alla Conferenza delle Regioni – hanno reso l’intero sistema delle Conferenze la sede privilegiata in cui rileva, in maniera preponderante, l’attività regionale che può manifestarsi, ai sensi di quanto precisato all’art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, anche con il raggiungimento dell’intesa⁶²⁴. In

⁶²³ Corte cost., sent. n. 206 del 2001, par. 11 del Considerato in diritto nel quale si evidenzia che: *«le posizioni delle Regioni vennero concordate, all’unanimità dei presenti, nell’ambito della conferenza [...] delle Regioni, che si riuniva, con la presenza maggioritaria dei suoi membri, in vista delle sedute della Conferenza Stato-Regioni; la discussione avvenne su tutte le materie cui si riferiscono i compiti di rilievo nazionale individuati nel decreto, e sfociò nell’intesa definitivamente sancita, sul testo dei relativi articoli dello schema di decreto legislativo, nella seduta della Conferenza del 25 marzo 1998, alla quale tutti i presidenti delle Regioni e delle Province autonome risultavano regolarmente invitati, mentre risultavano presenti i rappresentanti di 10 Regioni e Province autonome; nessuna posizione di dissenso rispetto al testo definitivo dell’intesa risulta essere stata espressa da rappresentanti regionali, in particolare della Regione ricorrente, nell’ambito della Conferenza, né, peraltro, al di fuori di essa nei rapporti fra le Regioni ed il Governo».*

⁶²⁴ In questo senso, infatti, la Corte precisa che nel caso *«delle intese, previste dall’art. 2, comma 1, lettera a), e regolate dall’art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, la Conferenza non opera [...] come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e Regioni – queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorché rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, differenziate -, confronto volto a raggiungere, ove possibile, una posizione comune. Decisivo, a questo riguardo, è che esso si svolga, in conformità al principio di leale collaborazione, con modalità idonee a consentire a ciascuna delle due componenti di esprimere le proprie posizioni, di valutare le posizioni dell’altra parte e di elaborare e proporre soluzioni su cui concordare (cfr. sentenza n. 379 del 1992). Nell’assenza [...] di ulteriori regole formali che disciplinino il modus procedendi della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza, l’intesa non può dirsi mancata una volta 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».* Corte cost., sent. n. 206 del 2001, par. 12 del Considerato in diritto.

ogni caso, però, per la Corte costituzionale tale conclusione non vieta che le deliberazioni della Conferenza delle Regioni, intesa nel senso di organo comune, possano aprire un confronto anche giurisdizionale tra le Regioni stesse le quali, comunque vada, potrebbero perdere di effettiva rilevanza qualora si ritenesse risolutivo quanto da loro espresso nel sistema delle conferenze⁶²⁵. In altri termini, dunque, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, essendosi dotata di un regolamento organizzativo, in qualche modo rappresentativo di un atto normativo interregionale, dotato di tutti i caratteri vincolanti tipici delle norme giuridiche, può aprire la possibilità ad altri organi di azionare vie giurisdizionali di garanzia davanti al giudice di volta in volta competente⁶²⁶.

Per tali motivi, però, facendo riferimento al solito carattere informale delle deliberazioni della Conferenza delle Regioni, vien da chiedersi se un organo di questo tipo possa vincolare le attività regionali interne anche da un punto di vista politico, normativo e amministrativo. Sul punto, autorevole dottrina si è espressa ritenendo che, in taluni casi, le Regioni – attraverso precise leggi regionali e avendo già “ratificato” l’intesa di fondazione della Conferenza e comprendendo al loro interno anche tratti salienti come il finanziamento dell’organo da parte delle singole Regioni o, ad esempio, anche la previsione dell’organizzazione del personale attraverso istituti distaccati presso la Conferenza stessa – abbiano già attribuito una forte vincolatività alle decisioni prese in questa sede le quali, però, produrranno effetti sul piano giuridico soltanto se ogni singola Regione porrà in essere tutta una serie di attività ulteriori che permettano la successiva attuazione all’interno di ciascun ordinamento regionale⁶²⁷. Di talché, quindi, sulla falsa riga di queste procedure, le singole Regioni potrebbero implementare maggiormente le forme di collaborazione grazie anche all’approvazione di ulteriori atti interni assunti anche con lo scopo di coordinare politiche specifiche, come ad esempio, l’attuazione del diritto europeo o anche per interpretare in modo comune norme statali o, addirittura,

⁶²⁵ *Ibidem*.

⁶²⁶ A. STERPA, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni come organo interregionale: una soluzione coerente nella perdurante attesa delle riforme*, in *federalismi.it*, n. 6 del 2023, pp. 202 ss.

⁶²⁷ *Ivi*, cit., pp. 209-210.

arrivare ad impugnare queste ultime dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost.⁶²⁸. Per dirla ancora più semplicemente, dunque, qualora le deliberazioni della Conferenza delle Regioni fossero seguite da una sorta di “ratifica” da parte di tutti i Consigli regionali, la stessa Conferenza si trasformerebbe in una sorta di “orchestra” in cui ogni “strumento” non risulti mai prevalente rispetto agli altri ma tenda ad assumere, invece, un tratto di necessità che permetta la costituzione di una “sinfonia” regionalistica in cui tutte le autonomie in parola si riconoscano. Per di più, una siffatta posizione univoca garantirebbe alle stesse Regioni, nella loro interezza, una posizione che permetta loro di porsi in una condizione realmente paritaria con lo Stato nelle varie sedi di confronto previste dall'ordinamento.

In conclusione, però, queste procedure sarebbero vincolanti soltanto sul piano politico poiché le limitazioni alla legislazione regionale sui punti pattuiti nell'intesa tra Regioni dovrebbero essere contenuti nel testo dell'Intesa; per cui, se le singole Regioni non ne prevedono la vincolatività le disposizioni in essa contenute possono essere superate semplicemente da una semplice regionale che, tra l'altro, è la fonte con cui sarebbe ratificata l'intesa all'interno dell'ordinamento regionale stesso. In qualunque caso, però, qualsivoglia lettura si attribuisca alle deliberazioni assunte dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ciò che emerge è che quest'ultima sia sempre la candidata ideale a diventare la fondamentale sede di confronto e di decisione nel senso più ampio della funzionalità istituzionale diretta al confronto con lo Stato, con l'Unione europea e con gli Enti locali⁶²⁹.

⁶²⁸ A. STERPA, *op. ult. cit.*, p. 210.

⁶²⁹ A. STERPA, *op. ult. cit.*, p. 210.

4. Il Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO)

4.1. Inquadramento generale

Le questioni fin qui discusse hanno messo in luce ciò che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome svolge in riferimento a quanto è previsto dalla legislazione ordinaria e dal regolamento interno ma i suoi lavori non si esauriscono con le prerogative che discendono da queste due fonti poiché, una gran parte delle proprie attività, è dettata dall'incessante collaborazione con un altro ente interregionale capace di indirizzare, con il suo operare, l'intero *modus operandi* della Conferenza delle Regioni. L'organo a cui si allude prende il nome di Centro Interregionale di Studi e Documentazione (di seguito anche CINSEDO) il quale, pur essendo un'associazione privata, resta sempre il principale luogo concertativo, patrocinato dalle Regioni, all'interno della quale vengono redatti e promossi documenti legati agli studi relativi al settore in esame. Tale prestigio, inoltre, è sostenuto anche dalla legittimazione formale di cui esso è stato investito attraverso l'adozione di varie leggi regionali in cui gli è stato riconosciuto un contributo economico annuale con il dichiarato scopo di adempiere alle funzioni per cui esso è stato istituito.

Questa formalizzazione a livello legislativo ha posto il CINSEDO in una posizione di maggior favore rispetto alle altre associazioni di stampo privatistico⁶³⁰ ma, per parte della dottrina, questa sua posizione privilegiata, dovuta alla "ratifica" tramite legge regionale di un contributo economico annuale, lo porrebbe in contrasto con il dettato costituzionale poiché, in maniera del tutto arbitraria, le Regioni con tali atti avrebbero deciso loro sponte di affidare dei soldi pubblici in maniera forfettaria ad un ente privato che, com'è stato già accennato più sopra,

⁶³⁰ Con questa espressione si fa riferimento alle numerose associazioni di stampo privatistico che, in qualche modo, collaborano o hanno rapporti con le Regioni tra le quali rientrano, a mero titolo esemplificativo: Tecnostruttura, OICS, Cisis, ITACA, Federmobilità o SISAC.

influenza l'operato di un organo con dichiarati fini pubblicistici⁶³¹. Sotto questo profilo, inoltre, proprio per la sua forte interconnessione con il settore degli enti pubblici e i suoi forti tratti di nebulosità, il CINSEDO è stato confuso, per diverso tempo, con la stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o, addirittura, è stato spesso accostato alle associazioni nazionali delle Autonomie locali, come ad esempio ANCI o UCI, anche per via del fatto che il Centro studi di cui si discorre si sia dotato di un proprio statuto alla stregua delle associazioni sopra richiamate⁶³².

4.2. Le funzioni del CINSEDO e le modalità con cui queste vengono espletate

Al netto di quanto è stato evidenziato, però, qualora si volesse analizzare nel dettaglio cosa sia il CINSEDO, di quali funzioni si occupi e di come adempia ai suoi scopi, non si può non partire dallo studio del suo Statuto approvato il 13 ottobre 2005. Il testo in parola, come si vedrà, ripercorre tutte quelle prassi che il CINSEDO, fin dalla sua istituzione avvenuta nel 1981, ha sempre seguito per definire il proprio funzionamento interno⁶³³. Venendo al merito delle disposizioni statutarie si può affermare che, prima di tutto, al Centro studi in parola, avente la sede a Roma⁶³⁴, partecipano in qualità di soci tutte le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano⁶³⁵ con lo scopo di adempiere a diversi compiti stabiliti dallo stesso Statuto. In questo senso, infatti, la loro partecipazione è sottesa allo svolgimento di diversi compiti tra cui rientra, *in primis*, quello di compiere «studi e ricerche in materia giuridica, economica, amministrativa con particolare riferimento all'ordinamento ed alle esigenze regionali e locali ed ai rapporti con i

⁶³¹ Come sostenuto, ad esempio in: G. CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, in *Rassegna ASTRID*, cit.

⁶³² G. CAPRIO, *op. ult. cit.*

⁶³³ Il testo integrale dello Statuto del CINSEDO è rinvenibile in: <http://www.regioni.it/cinsedo/>.

⁶³⁴ Art. 1 dello Statuto del CINSEDO.

⁶³⁵ Art. 2 dello Statuto del CINSEDO.

poteri dello Stato»⁶³⁶. Il CINSEDO, inoltre, ha poi il compito di garantire «il necessario supporto operativo, tecnico e giuridico» alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome predisponendo tutta la documentazione necessaria all'attività di quest'ultima e fungendo, in pratica, da segreteria interna della Conferenza stessa⁶³⁷. Tuttavia, però, per quanto queste due finalità siano senza dubbio le più importanti, al CINSEDO sono attribuite anche ulteriori funzioni legate, prevalentemente, alla promozione delle ricerche, delle indagini, delle rilevazioni e degli studi attinenti all'ordinamento regionale italiano e al suo funzionamento⁶³⁸. Particolarmente rilevante, sempre su questo piano, è anche la funzione secondo cui è compito del CINSEDO quello di diffondere i risultati ottenuti negli studi⁶³⁹ ivi compreso l'obbligo di raccogliere, coordinare ed elaborare tutte le informazioni e i dati ad essi inerenti⁶⁴⁰. La centralità degli studi, ancora, è suffragata poi dalle ulteriori funzioni inerenti la diffusione dell'«informazione e [del]la documentazione sulle attività delle Regioni e Province autonome»⁶⁴¹, nonché della facoltà di collaborare con tutti i soggetti «pubblici e privati» che sono interessati alle finalità più sopra evocate⁶⁴². Nonostante tali scopi siano per lo più legati al sostegno della Conferenza delle Regioni e, più in generale dell'intero sistema regionale, il CINSEDO è investito anche della facoltà di intrattenere rapporti con terze parti⁶⁴³ sia prestando la propria collaborazione (qualora lo decida l'Assemblea e purché essa non pregiudichi la sua attività nei confronti delle Regioni e delle Province autonome)⁶⁴⁴ sia avvalendosi della cooperazione degli Uffici di Rappresentanza regionali⁶⁴⁵, sia dell'aiuto dei vari «Istituti universitari, di Istituti

⁶³⁶ Art. 3, primo comma, lett. a) dello Statuto.

⁶³⁷ Art. 3, primo comma, lett. b) dello Statuto. In più, poi, la funzione di segreteria si nota anche dalla prerogativa stabilita alla successiva lett. h) secondo cui è compito del CINSEDO quello di svolgere qualsiasi incombenza affidatagli dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

⁶³⁸ Art. 3, primo comma, lett. c) dello Statuto.

⁶³⁹ Art. 3, primo comma, lett. d) dello Statuto.

⁶⁴⁰ Art. 3, primo comma, lett. e) dello Statuto.

⁶⁴¹ Art. 3, primo comma, lett. f) dello Statuto.

⁶⁴² Art. 3, primo comma, lett. g) dello Statuto.

⁶⁴³ Lo Statuto prevede che queste possano essere sia pubbliche che private.

⁶⁴⁴ Art. 4, primo comma, dello Statuto.

⁶⁴⁵ Come previsto dall'art. 16 dello Statuto.

specializzati e di altri Centri pubblici o privati [con i quali portare avanti] ricerche e studi implicanti professionalità tecnico-scientifiche specifiche»⁶⁴⁶.

Analizzate quali sono le funzioni che lo Statuto attribuisce al CINSEDO e prima di passare all'analisi degli organi in cui esso si suddivide, occorre far presente che – pur non avendo fini di lucro ai sensi dell'art. 3, ult. comma, dello Statuto – il CINSEDO gode di un proprio patrimonio⁶⁴⁷ e di proprie entrate che sono necessarie al fine di svolgere in maniera puntuale le attività previste dallo Statuto stesso. Con riferimento a queste ultime, infatti, avendo già accennato che le Regioni e le Province autonome finanziano attraverso puntuali leggi regionali il Centro studi in esame⁶⁴⁸, l'art. 7 dello Statuto prevede altresì che le entrate del CINSEDO possano essere costituite dagli eventuali «contributi volontari di soggetti pubblici e privati»⁶⁴⁹, «dalle contribuzioni erogate in relazione alle prestazioni rese a favore di soggetti pubblici o privati che ne abbiano fatto richiesta»⁶⁵⁰, da eventuali lasciti e donazioni⁶⁵¹, dal reddito generato dal patrimonio dello stesso CINSEDO⁶⁵² o anche «dai proventi di eventuali attività commerciali esercitate occasionalmente e comunque in via non principale rispetto all'attività istituzionale»⁶⁵³. Tuttavia, però, al fine di scongiurare attività illecite e garantire che queste entrate vengano utilizzate per i soli fini associativi, l'art. 7, secondo comma, dello Statuto vieta la redistribuzione, anche in modo indiretto, degli «utili o avanzi di gestione» o di «fondi, riserve o capitale durante la vita del Centro, salvo che la destinazione o la distribuzione non siano imposte dalla legge».

⁶⁴⁶ Art. 4, secondo comma, dello Statuto

⁶⁴⁷ L'art. 6 dello Statuto stabilisce che «Il patrimonio del Centro è costituito dai beni mobili ed immobili a qualsiasi titolo acquisiti. In caso di scioglimento del Centro il patrimonio sarà devoluto ad altra associazione con finalità analoghe o ai fini di pubblica utilità». Lo scioglimento in esame, ivi compresa la scelta di devoluzione del patrimonio, è in capo all'Assemblea del CINSEDO ai sensi dell'art. 11, primo comma, lett. m) dello Statuto.

⁶⁴⁸ Lo Statuto prevede il finanziamento dei soci all'art. 7, primo comma, lett. a).

⁶⁴⁹ Art. 7, primo comma, lett. b) dello Statuto.

⁶⁵⁰ Art. 7, primo comma, lett. c) dello Statuto.

⁶⁵¹ Art. 7, primo comma, lett. d) dello Statuto.

⁶⁵² Art. 7, primo comma, lett. e) dello Statuto.

⁶⁵³ Art. 7, primo comma, lett. f) dello Statuto.

4.3. L'Assemblea e il Presidente del CINSEDO

Chiarite, dunque, quelle che sono le funzioni e le modalità con cui il CINSEDO si autofinanzia al fine di espletare i propri compiti, occorre dar conto ora dell'articolazione interna e delle metodiche con cui il Centro studi in esame riesce a gestire i gravosi compiti più sopra evocati. A tale scopo, all'interno dello Statuto, sono stati previsti tre organi principali: l'Assemblea dei soci, in qualità di organo collegiale, il Presidente – affiancato da un Vice Presidente – come organo apicale, e il Collegio dei Revisori⁶⁵⁴. Tra questi, per quanto tutti e tre siano fondamentali al fine di gestire le incombenze del CINSEDO, ad assumere un ruolo di maggior rilievo (così come avviene anche nella Conferenza delle Regioni e nelle associazioni di stampo privatistico) è senza dubbio l'Assemblea dei soci la quale, ai sensi dell'art. 9, è formata «dai Presidenti in carica delle Regioni e delle Province autonome» nella loro qualità di rappresentanti legali delle Regioni che li hanno eletti. Com'è abbastanza facile intuire, l'organo collegiale in parola è guidato da un Presidente il quale ha il principale compito di convocare l'Assemblea almeno due volte all'anno oppure ogni qualvolta ne facciano richiesta almeno cinque componenti dell'Assemblea o il Presidente del Collegio dei Revisori⁶⁵⁵. In qualunque dei casi prospettati, però, «l'avviso di convocazione deve essere inviato almeno otto giorni prima della data stabilita» ed esso, per essere valido, «deve contenere l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora della riunione [nonché] l'elenco degli argomenti da trattare»⁶⁵⁶. In ogni caso, comunque, è stabilito che, in caso di mancanza del Presidente, questi può essere sostituito da un Vice-Presidente⁶⁵⁷ o, in sua mancanza, dal Presidente in carica più anziano d'età tra tutti i soci facenti parte dell'Assemblea⁶⁵⁸. Sul punto, inoltre, ai sensi dell'art. 12, terzo

⁶⁵⁴ Art. 8 dello Statuto.

⁶⁵⁵ Art. 10, primo comma, dello Statuto.

⁶⁵⁶ Art. 10, secondo comma, dello Statuto.

⁶⁵⁷ Art. 12, secondo comma, dello Statuto.

⁶⁵⁸ Art. 9, secondo comma, dello Statuto.

comma, dello Statuto, il Presidente e il Vice Presidente durano in carica per un periodo non superiore ai tre anni⁶⁵⁹.

Oltre quanto fin qui esposto, però, va evidenziato che la partecipazione alle convocazioni assembleari è assolutamente centrale nella vita del CINSEDO tanto è vero che, l'art.10, terzo comma, dello Statuto attribuisce ad ogni singolo socio la possibilità di delegare la partecipazione – in caso di impedimento temporaneo – ad un rappresentante purché questi abbia una delega scritta firmata dallo stesso Presidente di Regione impossibilitato a prendere parte alla riunione. La *ratio* di questa scelta è mossa anche dal fatto che all'Assemblea, per essere considerata valida, debbano partecipare almeno «la metà più uno dei Presidenti di Regione o Provincia autonoma o loro delegati»⁶⁶⁰ i quali, una volta che hanno ottenuto l'autorizzazione alla partecipazione da parte del Presidente dell'Assemblea, possono procedere alla discussione dei punti inseriti all'ordine del giorno nonché alle eventuali votazioni sull'emanazione delle delibere che, a loro volta, devono essere assunte, di norma, grazie al voto favorevole della maggioranza dei presenti alla riunione⁶⁶¹. Qualora, però, le deliberazioni riguardino lo scioglimento del CINSEDO e la conseguente devoluzione del patrimonio o la modifica dello Statuto, le maggioranze da raggiungere diventano, nel primo caso, dei due terzi degli aventi diritto e, nel secondo, questa deve assumere la misura della metà più uno dei membri dell'Assemblea⁶⁶².

Nondimeno, però, a prescindere dalle maggioranze richieste, ciò che emerge dal discorso tenuto poc' anzi è che tra le funzioni in capo all'Assemblea del Centro studi in esame rientra anche quella di modificare lo Statuto⁶⁶³ ed eventualmente dotarlo di Regolamenti attuativi ad hoc⁶⁶⁴, oltreché, come già accennato più sopra, quella di eleggere il Presidente del CINSEDO⁶⁶⁵. Ad ogni buon conto, comunque,

⁶⁵⁹ Essi sono comunque rieleggibili.

⁶⁶⁰ Art. 10, quarto comma, dello Statuto.

⁶⁶¹ Art. 10, quinto comma, dello Statuto

⁶⁶² Rispettivamente: art. 10, sesto e settimo comma, dello Statuto.

⁶⁶³ Art. 11, primo comma, lett. b) dello Statuto.

⁶⁶⁴ Art. 11, primo comma, lett. h) dello Statuto.

⁶⁶⁵ Art. 11, primo comma, lett. a) dello Statuto.

la portata di questa associazione non si esaurisce con l'espletamento di siffatte funzioni ma anzi, il dettato dell'art. 11 dello Statuto, gliene attribuisce ulteriori riassumibili in tre diversi blocchi riguardanti aspetti economici, organizzativi e aspetti legati a vari poteri di nomina. A tal riguardo, dunque, nella prima tipologia possono essere annoverate le funzioni legate all'approvazione del bilancio preventivo, all'approvazione del conto consuntivo⁶⁶⁶ e alla scelta dell'ammontare della quota sociale⁶⁶⁷. Con riferimento agli aspetti di carattere organizzativo, invece, lo Statuto attribuisce all'Assemblea il compito di emanare indirizzi e direttive per il funzionamento del Centro⁶⁶⁸ e di determinare la pianta organica e il contratto dei dipendenti⁶⁶⁹. Altresì, invece, con riferimento alla terza tipologia, lo Statuto ha attribuito all'Assemblea il compito di nominare il Collegio dei Revisori⁶⁷⁰, il Direttore Generale e il Segretario generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome⁶⁷¹ per i quali, essa, è chiamata a fissarne anche il trattamento giuridico ed economico⁶⁷².

4.4. Gli altri organi: il Collegio dei Revisori, il Direttore del CINSEDO e il Segretario generale della Conferenza

In conseguenza di quanto detto finora, quindi, se da un lato l'Assemblea rappresenta l'organo principale del CINSEDO, tanto da poter nominare tutti i vertici degli altri organi, dall'altro ella non può prescindere dal loro vicendevole sostegno in quanto questi sono fondamentali per il raggiungimento degli scopi previsti dallo Statuto per l'intero Centro studi in esame. Avendo già visto quali sono le funzioni attribuite al Presidente e al Vice Presidente, quindi, il proseguo dell'analisi non può che concentrarsi sulle figure restanti che lo Statuto individua

⁶⁶⁶ Entrambe previste all'art. 11, primo comma, lett. e) dello Statuto.

⁶⁶⁷ Art. 11, primo comma, lett. g) dello Statuto.

⁶⁶⁸ Art. 11, primo comma, lett. f) dello Statuto.

⁶⁶⁹ Art. 11, primo comma, lett. i) dello Statuto.

⁶⁷⁰ Art. 11, primo comma, lett. d) dello Statuto.

⁶⁷¹ Art. 11, primo comma, lett. c) dello Statuto.

⁶⁷² Art. 11, primo comma, lett. l) dello Statuto.

per raggiungere le finalità prefissatosi. Tra questi organi, il primo organo degno di nota è senza dubbio il Collegio dei Revisori il quale, formato da cinque membri (tra i quali sono nominati un Presidente, due membri effettivi e due supplenti)⁶⁷³ che rimangono in carica due anni⁶⁷⁴, ha il compito di controllare e catalogare tutti gli atti di gestione al fine di verificarne l'effettiva validità. Lo stesso Collegio, inoltre, ha anche l'onere di accertare la corretta e regolare tenuta di tutte le scritture contabili nonché la facoltà di esprimere un suo giudizio, sotto forma di relazione, sul bilancio preventivo e su quello consultivo. In conseguenza di ciò, poi, il Collegio dei Revisori è altresì autorizzato ad effettuare tutte le verifiche di cassa e, in via residuale – a riprova del carattere prettamente privatistico del CINSEDO –, ad esercitare, per quanto applicabili, tutte quelle funzioni attribuite ai sindaci revisori dagli artt. 2403 e ss. del codice civile⁶⁷⁵.

Un ulteriore organo parimenti importante all'interno del CINSEDO è senza dubbio quello del Direttore generale che, come anticipato, viene nominato dall'Assemblea a maggioranza assoluta dei soci⁶⁷⁶. Tale figura, che può essere ricoperta anche da un dirigente regionale, messo a disposizione o distaccato⁶⁷⁷, dura in carica cinque anni con la possibilità di essere riconfermato o revocato⁶⁷⁸ seguendo di consueto la medesima modalità utilizzata per la nomina⁶⁷⁹. Sempre in riferimento alla figura in discorso, poi, lo Statuto investe il Direttore del potere di rappresentare legalmente il Centro in tutti i rapporti che quest'ultimo mantiene sia con ambienti interni al CINSEDO sia con gli ambienti esterni ad esso, ivi compresi,

⁶⁷³ Art. 15, primo comma, dello Statuto.

⁶⁷⁴ Art. 15, secondo comma, dello Statuto.

⁶⁷⁵ Per un approfondimento più tecnico sul ruolo dei Sindaci Revisori nel Codice Civile si vedano almeno: G. F. CAMPOBASSO, *Diritto Commerciale, 2 – Diritto delle Società*, Ed. X, UTET, Torino, 2020, pp. 397 ss.; U. MORERA, *Il Presidente del collegio sindacale*, in R. ALESSI – N. ABRIANI – U. MORERA (a cura di), *Il Collegio sindacale. Le nuove regole*, Giuffrè, Milano, 2007; V. SQUADROTTI, *Le funzioni del collegio sindacale*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 2181 ss.; M. AIELLO, *Artt. 2397 – 2407*, in E. GABRIELLI – D. SANTOSUOSSO (a cura di), *Delle società – Dell'azienda. Della concorrenza, artt. 2379-2451*, UTET, Torino, 2015.

⁶⁷⁶ Come ribadito dall'art. 13, primo comma, dello Statuto.

⁶⁷⁷ In questo caso, come stabilito dall'art. 13, ottavo comma, dello Statuto, spetta all'Assemblea definire l'indennità di funzione del Direttore del CINSEDO.

⁶⁷⁸ Con riferimento alla durata del mandato e alla possibilità di una sua rielezione si rimanda all'art. 13, secondo comma, dello Statuto. Di contro, invece, la possibilità di revoca del Direttore generale è stabilita dall'art. 13, terzo comma, dello Statuto.

⁶⁷⁹ Art. 13, terzo comma, dello Statuto.

quelli legati ai rapporti in giudizio⁶⁸⁰. Proprio per tale particolarità, inoltre, lo Statuto affida al Direttore generale anche il compito di curare tutta l'attività del Centro⁶⁸¹ così da mantenere tra le sua mani l'intera responsabilità della gestione⁶⁸². Oltre le funzioni finora elencate, lo Statuto attribuisce al Direttore generale in esame anche la predisposizione di tutti gli atti da sottoporre all'esame dell'Assemblea⁶⁸³, la sovrintendenza dell'attività della struttura organizzativa (tra le quali sono ricomprese anche quelle inerenti le risorse umane e strumentali) e la cura di tutta la gestione del personale, provvedendo anche all'assunzione e alla predisposizione delle risorse finanziarie a questo attribuite⁶⁸⁴. Nei rapporti verso l'esterno, poi, il Direttore del CINSEDO può sia stipulare convenzioni, accordi e contratti conseguenti agli indirizzi e alle direttive discendenti dalle decisioni assembleari⁶⁸⁵, sia affidare incarichi esterni⁶⁸⁶. Di contro, invece, nei rapporti verso l'interno, il Direttore ha il compito di coordinare l'attività dei gruppi di lavoro curando, in particolare, i rapporti con i consulenti⁶⁸⁷ ma anche predisponendo una relazione sull'attività svolta la quale, una volta redatta, deve essere inoltrata all'Assemblea unitamente alla proposta di bilancio preventivo e consuntivo che questa, poi, dovrà analizzare⁶⁸⁸. Ulteriormente, infine, il Direttore del CINSEDO deve assicurare che, in accordo con il Segretario generale della Conferenza, l'attività del Centro sia organizzata in modo tale da rispettare il monitoraggio dell'attuazione delle politiche generali definite dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e al corretto ed efficiente rapporto tra gli Uffici, la Conferenza e la totalità del sistema regionale, arrivando anche ad elaborare proposte e interventi atti a determinare adeguati flussi informativi al sistema delle autonomie regionali⁶⁸⁹.

⁶⁸⁰ Sul potere di rappresentanza del Direttore Generale del CINSEDO si rimanda all'art. 13, quarto comma, dello Statuto.

⁶⁸¹ Art. 13, quinto comma, dello Statuto.

⁶⁸² Per questa particolare prerogativa si rimanda all'art. 13, sesto comma, dello Statuto.

⁶⁸³ Art. 13, settimo comma, lett. a) dello Statuto.

⁶⁸⁴ Art. 13, settimo comma, lett. b) dello Statuto.

⁶⁸⁵ Art. 13, settimo comma, lett. c) dello Statuto.

⁶⁸⁶ Art. 13, settimo comma, lett. d) dello Statuto.

⁶⁸⁷ Art. 13, settimo comma, lett. e) dello Statuto.

⁶⁸⁸ Art. 13, settimo comma, lett. f) dello Statuto.

⁶⁸⁹ Art. 13, settimo comma, lett. g) dello Statuto.

Proprio per via della costante ricerca di collaborazione tra la Conferenza delle Regioni e il CINSEDO, dunque, lo Statuto di quest'ultimo disciplina anche la figura "ibrida" del Segretario Generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il quale, ai sensi dell'art. 14 dello Statuto medesimo, deve essere nominato a maggioranza assoluta dall'Assemblea del CINSEDO⁶⁹⁰ la quale, con le stesse modalità, ha la facoltà di rieleggerlo per ulteriori cinque anni⁶⁹¹ o revocarlo⁶⁹². Questo particolare organo, inoltre, può svolgere compiti specifici che spaziano dalla facoltà di fornire indicazioni utili all'attuazione delle politiche generali, in coerenza con le decisioni assunte dalla Conferenza⁶⁹³, alla facoltà di assistere il Presidente, il Vice Presidente e l'Ufficio di Presidenza della Conferenza delle Regioni nell'esercizio delle funzioni istituzionali ad essi espressamente affidate⁶⁹⁴. Sempre ai sensi dell'art. 14 dello Statuto, il Segretario in parola ha anche l'onere di curare, in relazione alla concreta realizzazione delle determinazioni della Conferenza, il raccordo tra quest'ultima, gli organi dello Stato e di tutti gli altri enti, nazionali o internazionali che siano⁶⁹⁵. In questo senso, poi, sempre con riferimento al raccordo interistituzionale, il Segretario ha anche il compito di porre particolari interventi al preciso scopo di integrare e implementare l'azione della Conferenza rispetto all'intero scenario istituzionale⁶⁹⁶ garantendo, da una parte, le buone relazioni con gli organi istituzionali (in particolare con il Governo e il Parlamento⁶⁹⁷) e, dall'altra, attivandosi per trovare nuove strade che possano essere utili al miglioramento dell'intero sistema regionale.

Infine, poi, l'ultima funzione che lo Statuto attribuisce al Segretario della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è quella che lo esorta a creare delle attività di raccordo e di collaborazione molto strette con il Direttore generale del CINSEDO⁶⁹⁸. Tuttavia, però, per quanto tale compito sia centrale al fine di

⁶⁹⁰ Art. 14, primo comma, dello Statuto.

⁶⁹¹ Art. 14, secondo comma, dello Statuto.

⁶⁹² Art. 14, terzo comma, dello Statuto.

⁶⁹³ Art. 14, quarto comma, primo punto dello Statuto.

⁶⁹⁴ Art. 14, quarto comma, secondo punto dello Statuto.

⁶⁹⁵ Art. 14, quarto comma, terzo punto dello Statuto.

⁶⁹⁶ Art. 14, quarto comma, quarto punto dello Statuto.

⁶⁹⁷ Art. 14, quarto comma, quinto punto dello Statuto.

⁶⁹⁸ Art. 14, quinto comma, dello Statuto.

incrementare l'influenza regionale nella vita dell'ordinamento, l'attività di coordinamento tra CINSEDO e Conferenza delle Regioni non è per nulla agevole considerato il fatto che entrambi perseguono delle finalità proprie che, seppur simili, non sempre riescono a conciliarsi. Per questi motivi, quindi, al fine di modulare in senso univoco le posizioni di questi due particolari organi, le autonomie regionali hanno compiuto la scelta di affidare entrambe le cariche di cui si discorre alla stessa persona⁶⁹⁹, suscitando non poche perplessità in dottrina.

Tale scelta, compiuta per la prima volta nel 1998, secondo la visione iniziale delle Regioni avrebbe dovuto perseguire una duplice funzione in quanto, da un lato, essa avrebbe favorito il raccordo tra la Conferenza e il CINSEDO mentre, dall'altro, avrebbe portato allo "svuotamento" di contenuti del primo in favore di un primo tentativo, maldestro, di istituzionalizzare la seconda⁷⁰⁰. Tuttavia, però, questo "svuotamento" incontrò parecchie difficoltà in quanto la legittimazione del CINSEDO arrivava direttamente dalla legislazione regionale la quale prevedeva l'obbligo, in capo alle Regioni, di finanziarlo con fondi propri; cosa che, invece, non avveniva per la Conferenza. Per questo, dunque, non potendo perseguire tale strada, la nomina della stessa persona a capo della Direzione generale del CINSEDO e della Segreteria della Conferenza, pur mantenendo gli organi in parola divisi *de iure*, portò – *de facto* – all'accorpamento dei due organi dando il via libera ad entrambe di perseguire i medesimi interessi e rendendo difficoltoso segnare il confine tra le prerogative del CINSEDO e quelle della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome a discapito della trasparenza dell'attività di entrambi gli organi⁷⁰¹.

Al netto di queste problematiche sollevate dalla dottrina, però, l'analisi fin qui prospettata evidenzia, in maniera molto netta, che il Centro Interregionale di Studi e Documentazione sia fondamentale per la vita della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in quanto esso rappresenta, per certi aspetti, il

⁶⁹⁹ Attualmente la carica è ricoperta dalla Dottoressa Alessia Grillo.

⁷⁰⁰ G. CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, in *Rassegna ASTRID*, cit., pp. 10 ss.

⁷⁰¹ G. CAPRIO, *op. ult. cit.*, pp. 10 ss.

“braccio armato” della Conferenza stessa poiché esso, non solo individua le problematiche che attanagliano il sistema regionale ma, altresì, porta all’attenzione delle autonomie regionali anche le modalità con cui siffatte criticità possano essere superate.

5. I rapporti della Conferenza delle Regioni con gli altri organi dell’ordinamento

5.1. I rapporti con il Parlamento

Come si è avuto modo di anticipare nei paragrafi precedenti, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome svolge la propria attività “esterna” attraverso un’intensa azione consultiva che le permette di intrattenere rapporti molto stretti con tutti gli organi dell’ordinamento. Tra questi, particolarmente interessante è l’apporto che la Conferenza può dare in sede legislativa intrattenendo i rapporti di cui si accennava poc’anzi con le Camere e, nello specifico, con le Commissioni parlamentari in esse incardinate. Nel merito, infatti, in tale sede, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome può esprimere i propri pareri sia con riferimento ai provvedimenti governativi incardinati nelle discussioni interne alle Commissioni⁷⁰² sia con riferimento a tutti quegli atti legati alle proposte di legge d’iniziativa parlamentare. In ogni caso, però, a prescindere dalla tipologia di atto incardinato, l’attività della Conferenza in esame all’interno del Parlamento si svolge prevalentemente in sede di audizione in Commissione anche se, come prevede la prassi, non è escluso che la Conferenza stessa possa trasmettere, sua

⁷⁰² Un esempio in tal senso possono essere i vari disegni di legge o i decreti legislativi.

sponte, documenti già precedentemente adottati con il dichiarato fine di migliorare l'attività conoscitiva inerente alle tematiche di volta in volta discusse in sede di Commissione⁷⁰³.

Tendenzialmente, però, per quanto la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sia protagonista in questa tipologia di rapporti, è quasi sempre la Commissione che ne richiede i pareri al fine di discutere provvedimenti nevralgici per la vita del Paese come, ad esempio, quelli legati alla vita istituzionale o agli aspetti più prettamente economico-finanziari. In tali audizioni – che possono essere sia di carattere informale che formale⁷⁰⁴ – è il Presidente della Commissione parlamentare a richiedere un parere alla Conferenza delle Regioni ogni qualvolta lo ritenga opportuno anche se – come da prassi – non è vietato che la stessa Conferenza possa avanzare una richiesta scritta dal fine di esprimere la propria posizione su provvedimenti di interesse regionale che, in quel momento, sono posti in discussione⁷⁰⁵. Tuttavia, però, non sempre risulta agevole organizzare delle sedute della Commissione su richiesta della Conferenza ed è per questo che la prassi consolidata dei lavori vuole che sia la Conferenza in esame a trasmettere le proprie osservazioni scritte alla Commissione che, una volta ricevute, le può analizzare nel merito. All'interno dell'audizione, però, la prassi prevede che, in ogni caso, le posizioni raggiunte in sede di Conferenza – per quanto unanimi – devono essere illustrate ai componenti della Commissione da una delegazione politica interna alla stessa Conferenza che, in linea di massima, è formata dai Coordinatori competenti per la materia trattata⁷⁰⁶.

Secondo quanto detto finora, dunque, le audizioni della Conferenza non sono importanti soltanto da un punto di vista formale ma lo sono anche dal punto

⁷⁰³ Sul punto si veda: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in un'ottica di governance multilivello. Una guida per comprendere il "sistema delle Conferenze*, cit., p. 10. Consultato online in: <https://www.regioni.it/news/dossier/>.

⁷⁰⁴ Un'audizione informale è quella che non prevede un resoconto scritto della seduta mentre, al contrario, un'audizione formale lo richiede.

⁷⁰⁵ CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in un'ottica di governance multilivello. Una guida per comprendere il "sistema delle Conferenze*, cit., p. 10.

⁷⁰⁶ *Ibidem*.

di vista sostanziale visto che, in queste sedi, le discussioni sono portate avanti in maniera talmente minuziosa che, spesso, sfociano in provvedimenti talmente importanti da tracciare la strada per nuovi e più ambiziosi obiettivi dell'intero sistema regionale italiano. Per comprendere appieno ciò di cui si discorre, però, occorre evocare l'attività certosina che il CINSEDO compie ogni anno analizzando la frequenza e l'intensità dei rapporti che la Conferenza delle Regioni intrattiene con il Parlamento. Nell'ultimo rapporto disponibile, quello del 2022, emerge che la Conferenza delle Regioni ha partecipato a ventisei audizioni⁷⁰⁷, segnando un lieve calo nel dato dell'anno precedente quando, invece, le occasioni in cui tale Conferenza è stata sentita in Parlamento sono state quarantasei⁷⁰⁸. Questa flessione, però, al pari di quelle di cui si dirà in seguito, non è da imputare ad un raffreddamento dei rapporti tra la Conferenza delle Regioni e il Parlamento ma, bensì, esso è ascrivibile al fatto che l'attività parlamentare ha subito un'interruzione a margine delle elezioni parlamentari che si sono svolte il 25 settembre 2022⁷⁰⁹. Chiarito questo punto nodale, però, ciò che emerge ulteriormente dall'analisi del CINSEDO sono tutte quelle particolarità legate, per la maggiore, all'aspetto informativo dell'attività della Conferenza delle Regioni che è stata incentrata, per lo più, su provvedimenti di particolare rilevanza, monitorati ogni volta tramite i resoconti parlamentari relativi alle sedute delle Commissioni e dell'Aula che, come ben rimarcato nell'analisi in esame, sono sempre state anticipate alla Conferenza mediante riunioni informali⁷¹⁰.

Sotto questo aspetto, quindi, l'analisi portata avanti dal CINSEDO rileva che il monitoraggio delle attività conoscitive parlamentari, dei progetti di legge e degli schemi di decreti legislativi, ha contribuito ad individuare le maggiori attività portate avanti dalla Conferenza all'interno delle Commissioni parlamentari⁷¹¹. In

⁷⁰⁷ Svoltesi tutte in videoconferenza per via delle restrizioni derivanti dalla pandemia da Covid-19 così come nell'anno precedente.

⁷⁰⁸ CINSEDO, *Relazione sull'attività del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) per l'anno 2022*, pp. 105 ss.; consultato online in: www.regioni.it/cms/file/Image/upload/Relazione_Cinsedo/RELAZIONE_2022.pdf%20.

⁷⁰⁹ *Ibidem*.

⁷¹⁰ *Ibidem*.

⁷¹¹ *Ibidem*.

particolare, inoltre, emerge anche che l'attività informativa portata avanti da queste ultime era diretta, in via prevalente, a mettere a conoscenza dei componenti della Conferenza e, in particolare, della Presidenza e dei loro referenti, tutti i contenuti dei testi legislativi in esame all'interno delle Commissioni parlamentari e delle due aule che potevano avere qualche tipologia di interesse regionale. Anche in questo caso, poi, pur rilevando una flessione nel numero di *e-mail* informative inoltrate⁷¹², i provvedimenti licenziati dalle Commissioni con l'apporto decisivo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è aumentato di un'unità⁷¹³. Il miglioramento dei rapporti tra Parlamento e Conferenza delle Regioni, inoltre, è ben presente anche nelle segnalazioni che le Commissioni parlamentari hanno inoltrato alla Conferenza in esame per provvedimenti non direttamente riconducibili alla propria attività che, pur essendo diminuiti nel numero⁷¹⁴, sono aumentati nella qualità delle comunicazioni inoltrate in quanto al loro interno sono state sempre annoverate anche tutte le acquisizioni informali degli atti legislativi del Governo non ancora ufficializzati presso il Parlamento o, nel caso di decreti-legge, non ancora pubblicati in Gazzetta Ufficiale⁷¹⁵. Il rallentamento quantitativo di questi rapporti, avvenuto sempre per la medesima causa di cui si è detto, è stato registrato anche nella catalogazione delle informazioni ricevute dalla Conferenza riguardanti i vari iter parlamentari in essere⁷¹⁶, nei dossier parlamentari avuti⁷¹⁷, nelle interrogazioni parlamentari⁷¹⁸ e nei resoconti delle audizioni parlamentari in cui sono state monitorate le relazioni programmatiche dei Ministeri, dell'intero Governo e delle Commissioni stesse. Infine, poi, lo stesso rapporto del CINSEDO segnala che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha ricevuto 217 annunci, tra audizioni e comunicazioni del Governo, ed eventi di interesse

⁷¹² Le mail informative inviate sono passate dalle 530 unità del 2021 alle 487 del 2022.

⁷¹³ I provvedimenti sono passati dalle quarantaquattro unità del 2021 ai 45 dello scorso anno.

⁷¹⁴ Nel 2022, i provvedimenti in parola, sono stati settantotto mentre erano stati centoventinove nel 2021.

⁷¹⁵ CINSEDO, *Relazione sull'attività del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) per l'anno 2022*, pp. 105 ss.; consultato online in: www.regioni.it/cms/file/Image/upload/Relazione_Cinsedo/RELAZIONE_2022.pdf%20.

⁷¹⁶ Queste sono passate dalle 213 del 2021 alle 154 del 2022.

⁷¹⁷ Passati dalle 384 unità del 2021 alle 225 del 2022.

⁷¹⁸ Diminuite dalle 210 del 2021 alle 190 del 2022.

regionale, tenutesi nelle sedi parlamentari⁷¹⁹, che la stessa ha poi trasmesso alle Commissioni parlamentari con soltanto quarantasei lettere⁷²⁰.

In conclusione, quindi, l'analisi del CINSEDO inerente ai rapporti intercorsi tra Conferenza e Parlamento ci restituisce una posizione di assoluto rilievo attribuita alle Regioni da un punto di vista consultivo visto che, in sede di Commissione, la Conferenza è ascoltata al preciso scopo di dare un quadro il più esaustivo possibile della situazione regionale. Tuttavia, però, gli intensi rapporti intrattenuti in sede legislativa non si esauriscono con le audizioni della Conferenza delle Regioni in Commissione, ma essi possono essere coltivati anche in linea diretta con i singoli gruppi parlamentari o, così come avvenuto per la discussione della legge finanziaria del 2011, anche richiedendo un incontro formale al Presidente della Camera dei Deputati o a quello del Senato della Repubblica; questo perché, come si è già detto, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è vista come la custode degli interessi regionali che, di conseguenza, non devono essere perseguiti solo in sede di Commissione ma devono essere anche garantiti dai partiti e dalle più alte cariche dello Stato⁷²¹.

5.2. Rapporti con il Governo e con il sistema delle Conferenze

Compiuta fin qui l'analisi sui rapporti che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome intrattiene con il potere legislativo e considerato il forte trasversalismo delle prerogative regionali che essa è chiamata a tutelare in quella sede, occorre dar conto ora di tutte le altrettante peculiarità relazionali con cui essa si interfaccia con il Governo e con le componenti delle altre autonomie territoriali. In particolare, infatti, per quanto il tratto dell'informalità giochi un ruolo chiave

⁷¹⁹ Erano stati 222 nel 2021.

⁷²⁰ A fronte delle 121 del 2021.

⁷²¹ CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in un'ottica di governance multilivello. Una guida per comprendere il "sistema delle Conferenze"*, cit., p. 10.

anche nei rapporti con l'esecutivo, l'analisi della bibliografia di riferimento suggerisce che la forza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sia legata al sentimento comune che essa rappresenti la mera "parte regionale" della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza Unificata, autorizzata quindi a farsi portatrice degli interessi regionali in tali sedi.

Tuttavia, però, tale lettura – per quanto ormai ampiamente accettata – non è altro che una semplice interpretazione della legislazione di riferimento la quale, com'è noto, stabilisce che sono i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, o i loro rappresentanti, ad essere componenti delle due Conferenze più sopracitate. Secondo il decreto legislativo n. 281 del 1997, infatti, in qualità di organi apicali degli esecutivi regionali, i Presidenti sono autorizzati a partecipare alle riunioni della Conferenza Stato-Regioni anche al fine di venire a conoscenza, già nella fase di formazione degli atti normativi, di tutte quelle scelte inerenti gli interessi regionali individuando anche una scansione temporale ben definita per emettere i propri pareri la quale è stabilita, sempre secondo i dettami del d.lgs. n. 281 del 1997, entro il termine di venti giorni⁷²². In questo modo, quindi, come si è avuto modo di evidenziare nei paragrafi precedenti, la partecipazione della Conferenza delle Regioni all'attività della Conferenza Stato-Regioni diventa stabile e permanente tanto che ad essa viene attribuita anche la facoltà di esprimere pareri (non vincolanti) sugli schemi di atti normativi proposti dal Governo nelle materie di competenza regionale e sui disegni di legge finanziaria e della c.d. legge comunitaria, oltre che l'adozione di intese e accordi tra lo Stato e gli enti territoriali nelle materie di interesse comune⁷²³. Come se ciò non fosse già di per sé sufficiente ad evidenziare la rilevanza della Conferenza delle Regioni nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, altri due elementi che ne hanno sancito la definitiva consacrazione sono stati la modifica del Titolo V della Costituzione e la mancata istituzione di una "Camera delle Regioni". Sul punto, infatti, se da una parte la

⁷²² CINSEDO, *Relazione sull'attività del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) per l'anno 2022*, pp. 11 ss.; consultato online in:

www.regioni.it/cms/file/Image/upload/Relazione_Cinsedo/RELAZIONE_2022.pdf%20

⁷²³ *Ivi*, pp. 12 ss.

riforma del 2001 ha richiesto l'intensificazione dei rapporti tra Stato e Regioni, dall'altra, mancando una vera arena di confronto sul punto, non si è fatto altro che potenziare il sistema delle arene concertative lasciando alla Conferenza delle Regioni l'esclusività nella tutela degli interessi regionali, anche se essa è rimasta sempre un'associazione di stampo privatistico⁷²⁴. Di talché, dunque, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha partecipato attivamente all'esplicazione del concetto cooperativo discendente dalla riforma del 2001, assurgendo a luogo in cui si declina la leale collaborazione quale principio generale in grado di armonizzare le regole costituzionali relative al riparto delle competenze. Parimenti ai rapporti con il Governo, intrattenuti per la maggiore all'interno della Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha anche la possibilità di influenzare l'attività delle altre Conferenze facenti parte del c.d. sistema delle conferenze poiché la componente regionale ivi prevista è comunque legata, almeno nelle persone, ai componenti della Conferenza in esame⁷²⁵.

Mossa a sua volta dal costante rapporto con gli organi apicali dell'esecutivo, la Conferenza delle Regioni detiene l'ulteriore prerogativa legata al potere di nomina di alcuni tra i più alti rappresentanti degli organismi a composizione mista Stato-Regioni e di quelli legati all'Unione europea. Questa funzione, in capo alla Conferenza fin dalla sua nascita, è stata leggermente modificata nella sua forma già dal 1993 quando si decise di operare una distinzione tra gli organismi misti ritenuti di "maggiore rilevanza" e quelli ritenuti di "minore rilevanza" poiché più prettamente tecnici. Tale scelta ha avuto la conseguenza che soltanto la prima tipologia di nomine sarebbe stata portata alla diretta attenzione della Conferenza con il fine dichiarato di non appesantire eccessivamente i lavori dell'Assemblea, visto che già ad inizio anni novanta si era registrata una considerevole proliferazione di comitati, commissioni e gruppi di lavoro che ne avrebbero monopolizzato l'attività⁷²⁶. Tuttavia, però, i ragionamenti operati dalla Segreteria della Conferenza su quali organismi siano da considerare di "maggiore rilevanza"

⁷²⁴ *Ibidem.*

⁷²⁵ *Ibidem.*

⁷²⁶ *Ibidem.*

e organismi misti di “minore rilevanza” devono sempre tenere a mente diversi elementi tra cui, com’è ovvio, primeggia la rilevanza dei compiti che sono assegnati all’organismo sia dalla legge sia dai vari statuti o regolamenti. In secondo luogo, poi, assume una certa importanza anche la portata delle decisioni assunte dall’organismo oggetto di classificazione, anche con riferimento alle risorse finanziarie che esso amministra o indirizza con il proprio operato. Ulteriormente, poi, a far protendere la Segreteria della Conferenza per la maggiore o minore rilevanza dell’organismo vi sono anche la strategicità dell’ambito in cui opera l’organismo per il sistema delle Regioni e delle Province autonome e la tipologia che quest’ultimo richiede⁷²⁷. A seguito di una nuova modifica, operata nel 2003 e perfezionata nel 2012, il sistema ha previsto che la ripartizione delle designazioni avrebbe dovuto ricercare una maggiore uniformazione anche nel numero di nomine in capo a ciascuna delle Regioni, in modo tale che i componenti degli organismi “a maggior rilevanza” non fossero scelti sempre dalle stesse autonomie regionali. L’ultima miglioria sul punto, infine, è stata compiuta nella seduta del 17 giugno 2021, quando la Conferenza, ai fini di una migliore ponderazione e di una maggiore omogeneità delle sue scelte, ha proceduto ad una revisione dell’elenco delle designazioni di “maggiore rilevanza” e delle modalità di calcolo dell’indice di soddisfazione. Nel merito, infatti, la Conferenza delle Regioni ha suddiviso gli organismi di “maggiore rilevanza” in due elenchi denominati “A”⁷²⁸ e “B”⁷²⁹ e, al

⁷²⁷ CINSEDO, *Relazione sull’attività del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) per l’anno 2022*, pp. 105 ss.; consultato online in:

www.regioni.it/cms/file/Image/upload/Relazione_Cinsedo/RELAZIONE_2022.pdf%20

⁷²⁸ Nell’elenco allegato alla delibera della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome stilato nel 2022 emergono diversi organismi a “maggiore rilevanza (A)” suddivisi per Commissione di riferimento. Il Comitato direttivo dell’Agenzia per la coesione territoriale, afferente alla Commissione Affari Europei e Internazionali; il Consiglio di Amministrazione dell’Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) ricadente nelle nomine operate dalla Commissione Salute e il Comitato Agevolazioni presso SIMEST afferente alla Commissione per lo Sviluppo Economico.

⁷²⁹ Nell’elenco allegato alla delibera della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome stilato nel 2022 emergono diversi organismi “a maggiore rilevanza (B)” così suddivisi: il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell’INPS afferente alla Commissione Affari Istituzionali e Generali; il Comitato paritetico permanente per la verifica dell’erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza, di cui all’intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 23 marzo 2005, e il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all’art. 12 dell’Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 afferenti alla Commissione Salute; la Cabina di Regia interistituzionale sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica ricadente nella Commissione Politiche Sociali e il Comitato per gli interventi di concessione di anticipazioni finanziarie per l’acquisizione

loro interno, ha ricompreso gli organismi comunitari, quelli internazionali e quelli interregionali espungendo da essi tutte quelle designazioni relative ai Collegi dei revisori dei conti che sono state ricomprese, invece, negli organismi di “minore rilevanza”.

In tal modo, quindi, come ben evidenziato nel rapporto del CINSEDO, nel solo 2022, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha provveduto alla nomina di centosessanta figure che hanno interessato tre organismi di “maggiore rilevanza A”⁷³⁰, otto organismi di “maggiore rilevanza B”⁷³¹ e ulteriori centoquarantanove tra gli organismi di “minore rilevanza”⁷³². In quest’ultimo caso, però, le designazioni operate non sono state tutte appannaggio dell’Assemblea della Conferenza ma esse, affidate alle singole Commissioni incardinate all’interno della Conferenza delle Regioni, sono state compiute dalla Commissione Affari Istituzionali e generali⁷³³, dalla Commissione Affari Finanziari⁷³⁴, dalla Commissione Affari europei e internazionali⁷³⁵, dalla Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio⁷³⁶, dalla Commissione Ambiente, Energia e Sostenibilità⁷³⁷, dalla Commissione Cultura⁷³⁸, dalla Commissione Salute⁷³⁹, dalla Commissione Politiche Sociali⁷⁴⁰, dalla Commissione Istruzione, Innovazione e

temporanea di partecipazioni nel capitale di rischio di P.M.I. afferente alla Commissione per lo Sviluppo Economico.

⁷³⁰ Nell’anno di riferimento, le Commissioni che hanno provveduto alla nomina di questi organismi misti sono state: la Commissione Affari europei e internazionali, la Commissione Salute e la Commissione Sviluppo economico.

⁷³¹ Nel 2022, le Commissioni a cui è stato richiesto di compiere le designazioni negli organismi in discorso sono le Commissioni: Affari Istituzionali e generali, Politiche sociali, Sviluppo economico, Politiche per il turismo e Salute; quest’ultima, da sola, ha provveduto alla nomina di quattro organismi di “maggiore rilevanza (B)”.

⁷³² CINSEDO, *Relazione sull’attività del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) per l’anno 2022*, pp. 11 ss.; consultato online in: www.regioni.it/cms/file/Image/upload/Relazione_Cinsedo/RELAZIONE_2022.pdf%20.

⁷³³ Tale Commissione si è occupata di cinque organismi a composizione mista.

⁷³⁴ Alla Commissione in esame sono spettate sei nomine.

⁷³⁵ La Commissione in parola ha provveduto alla nomina di due organismi.

⁷³⁶ Tale Commissione si è occupata della nomina di dieci organismi a composizione mista.

⁷³⁷ Così come la precedente anche tale Commissione ha provveduto alla nomina di dieci organismi a composizione mista.

⁷³⁸ La Commissione in parola ha operato le nomine per quattordici organismi a composizione mista.

⁷³⁹ In assoluto la Commissione che più di tutte ha provveduto alla nomina di organismi a composizione mista: quarantanove.

⁷⁴⁰ La Commissione Politiche sociali ha dovuto nominare rappresentanti in undici organismi a composizione mista.

Ricerca⁷⁴¹, dalla Commissione Lavoro⁷⁴², dalla Commissione Politiche Agricole⁷⁴³, dalla Commissione per lo Sviluppo Economico⁷⁴⁴, dalla Commissione Protezione Civile⁷⁴⁵, dalla Commissione per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione⁷⁴⁶ e dalla Commissione Politiche per il Turismo⁷⁴⁷.

Un ulteriore dato che denota la centralità delle designazioni non soltanto all'interno della Conferenza delle Regioni ma, in generale, in tutto il sistema delle Conferenze è che, nell'anno 2022, all'interno dei vari ordini del giorno sono state inserite ben ottantanove punti che prevedevano tali nomine; in particolare la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome lo ha previsto venticinque volte⁷⁴⁸. In più, è degno di nota anche il fatto che la Segreteria della Conferenza ha seguito da vicino tutti quegli aspetti utili per fornire alle Commissioni e alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome un adeguato supporto nelle decisioni da assumere nel merito, assicurando tempestività e tutela della riservatezza. In particolare, essa ha curato la gestione del protocollo e della corrispondenza⁷⁴⁹, ha tenuto e aggiornato l'archivio cartaceo e informatico degli organismi in cui avrebbero dovuto compiersi le nomine⁷⁵⁰, ha compiuto l'istruttoria, in stretto raccordo con le Regioni coordinatrici, per individuare i rappresentanti regionali più idonei alla designazione, ha comunicato alle Amministrazioni, agli Enti richiedenti, agli esperti designati, ai Presidenti di

⁷⁴¹ La Commissione in esame ha provveduto alla nomina di quattro organismi a composizione mista.

⁷⁴² Insieme alla Commissione Affari europei e internazionali, la Commissione Lavoro è quella che ha provveduto a meno nomine attestandosi soltanto a due organismi a composizione mista.

⁷⁴³ La Commissione in esame si è occupata della nomina di diciassette organismi a composizione mista.

⁷⁴⁴ Alla Commissione in esame sono spettate nove nomine.

⁷⁴⁵ Tale Commissione si è occupata della nomina di cinque organismi a composizione mista.

⁷⁴⁶ La Commissione di cui si tratta ha provveduto alla nomina di tre organismi a composizione mista.

⁷⁴⁷ Le designazioni operate da questa Commissione hanno riguardato soltanto due organismi a composizione mista.

⁷⁴⁸ Dato che, invece, è sensibilmente maggiore con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni (28) e alla Conferenza Unificata (36).

⁷⁴⁹ Predisponendo 860 note in entrata e 306 note in uscita.

⁷⁵⁰ La Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha censito circa cinquecento organismi misti di cui diciotto c.d. di "maggiore rilevanza A" e trentatré c.d. di "maggiore rilevanza B".

Regioni e Province autonome e ai referenti della Conferenza tutte le nomine di volta in volta effettuate.

In conclusione, poi, la Segreteria della Conferenza ha avuto l'onere di tenere la contabilità delle presenze delle singole Regioni nei vari organismi misti di “maggiore rilevanza” occupandosi di redigere e analizzare tutte quelle statistiche che potessero restituire un quadro il più possibile esaustivo di questa particolare attività, permettendo così alla componente regionale della Repubblica – rappresentata dalla Conferenza in esame – di influenzare in maniera indiretta le scelte più importanti degli organismi misti⁷⁵¹.

5.3. Rapporti con l'Unione europea

La grande attività di concertazione portata avanti dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – che come si è avuto modo di vedere è centrale per la salvaguardia degli interessi regionali – non può esaurirsi all'interno dei confini nazionali. Sul punto, infatti, tenuto conto che il livello sub-statale è considerato centrale nell'attività portata avanti dall'Unione europea, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome non può esimersi dallo stringere relazioni forti e durature con essa in quanto, soltanto seguendo questa strada, le prerogative regionali possono essere sottoposte all'attenzione del livello comunitario.

Affinché ciò avvenga, però, i rapporti intrattenuti dalla Conferenza in campo europeo sono veicolati, in via principale, attraverso la partecipazione ai lavori del Comitato delle Regioni o alle consultazioni aperte dalla Commissione europea. Nel dettaglio, infatti, la Conferenza ha il compito di designare i componenti delle Regioni e delle Province autonome che partecipano alle riunioni del Comitato ai sensi di quanto previsto dall'art. 27 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e discute

⁷⁵¹ CINSEDO, *Relazione sull'attività del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) per l'anno 2022*, pp. 11 ss.; consultato online in: www.regioni.it/cms/file/Image/upload/Relazione_Cinsedo/RELAZIONE_2022.pdf%20.

dei progetti di parere presentati da tali componenti. Attualmente, così come stabilito nelle riunioni della Conferenza tenutesi il 18 dicembre 2019 e il 6 maggio 2021, i componenti della delegazione italiana all'interno del Comitato delle Regioni per il mandato 2020-2025 sono sedici, di cui dieci componenti titolari⁷⁵² e sei supplenti⁷⁵³; restano escluse dalla rappresentanza le Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia e Liguria. Un'ulteriore modalità con cui la Conferenza si interfaccia con il Comitato europeo delle Regioni, inoltre, è fondata sul compito di conferire le nomine relative alla delegazione di parte regionale del Comitato in parola; la stessa delegazione, poi, una volta nominata, viene coadiuvata dalla figura del coordinatore tecnico, istituita nel 2022, che è stato a sua volta scelto dalla stessa Conferenza delle Regioni – coadiuvata dal CINSEDO, dall'ANCI, dall'UPI e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali – al fine di supportare la delegazione regionale nei lavori del Comitato⁷⁵⁴.

In via ancora ulteriore, poi, la Conferenza intrattiene anche dei rapporti diretti con le istituzioni e gli organi dell'Unione europea oltre che con associazioni di Regioni europee o associazioni internazionali. Tali relazioni, pur essendo considerate al di fuori del sistema delle Conferenze e dell'intervento-mediazione del Governo, sono talmente importanti che hanno permesso alla Conferenza delle Regioni di sedere nei tavoli più all'avanguardia del panorama europeo tra i quali spiccano, ad esempio, la rete RegHub 2.0 dove la Conferenza in esame partecipa dal 2020 in qualità di membro associato per via della grande attività di pressione portata avanti dalle Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia⁷⁵⁵, Umbria, Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano. Dall'anno successivo, poi, la rete più sopra evocata è diventata un sotto-gruppo della piattaforma Fit for Future (F4F) della Commissione europea la quale, com'è noto, oltre ad essere formata da

⁷⁵² I dieci componenti titolari della delegazione italiana al Comitato delle Regioni sono: i Presidenti delle Regioni Abruzzo, Lazio, Piemonte, Puglia, Siciliana, Toscana, Umbria, Veneto; il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano (anche in rappresentanza della Provincia autonoma di Trento e della Regione Trentino Alto-Adige) e un Assessore della Regione Marche.

⁷⁵³ Sono componenti supplenti del Comitato delle Regioni per la delegazione italiana i Presidenti delle Regioni Basilicata, Molise e Sardegna e gli Assessori delle Regioni Campania, Siciliana e Valle d'Aosta.

⁷⁵⁴ Attualmente l'incarico è tenuto dal Dott. Marco A. Fusaro.

⁷⁵⁵ Con l'ausilio del Consiglio regionale.

un gruppo di esperti di alto livello, si occupa di semplificare le norme dell'Unione europea e di ridurre i relativi costi superflui⁷⁵⁶. Nei lavori di questa piattaforma, la Conferenza partecipa grazie al lavoro portato avanti dal CINSEDO il quale ha individuato una figura legata al “*contact point*” che, oltre a seguire i lavori dei componenti regionali, ha il compito di partecipare alle riunioni della segreteria della piattaforma⁷⁵⁷ sia assistendo alle riunioni di carattere generale sia a quelle più prettamente tecniche alle quali partecipa con l'aiuto di diversi coordinamenti tecnici di volta in volta diversi in base alla materia in discussione. Parimenti importante alla partecipazione della Conferenza alla rete RegHub 2.0 vi è anche quella legata al programma REFIT di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione la quale ha il compito di valutare se le leggi esistenti riescano a conseguire i loro obiettivi in modo efficace. In questo tavolo tecnico, la Commissione tiene conto dei pareri della piattaforma per garantire che le leggi di volta in volta approvate a livello comunitario aiutino, anziché ostacolare, le persone e le imprese – con un occhio di riguardo a quelle piccole e medie⁷⁵⁸. Negli ultimi due anni, infine, la Conferenza – per il tramite dei suoi componenti – ha potuto partecipare ai gruppi di lavoro europei denominati “Interoperabilità” e “Veicoli fuori uso”, all'interno dei quali sono state invitate a partecipare le Regioni e le Province autonome facenti parte del Comitato. La stessa Conferenza, inoltre, ha partecipato al coordinamento tecnico competente “Agenda digitale”, “Sviluppo economico” e “Ambiente” e, nel 2022, si è registrato l'interesse di tante altre Regioni ad entrare nella rete che, tuttavia, complice la procedura eccessivamente farraginosa prevista per i nuovi ingressi, è rimasta solo una partecipazione di carattere informale⁷⁵⁹.

⁷⁵⁶ CINSEDO, *Relazione sull'attività del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) per l'anno 2022*, pp. 11 ss.; consultato online in: www.regioni.it/cms/file/Image/upload/Relazione_Cinsedo/RELAZIONE_2022.pdf%20.

⁷⁵⁷ Tale particolarità è prevista anche per il Comitato delle Regioni.

⁷⁵⁸ CINSEDO, *Relazione sull'attività del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) per l'anno 2022*, pp. 11 ss.; consultato online in: www.regioni.it/cms/file/Image/upload/Relazione_Cinsedo/RELAZIONE_2022.pdf%20.

⁷⁵⁹ *Ibidem*.

Concludendo poi con qualche dato quantitativo, a riprova della particolare attenzione che la Conferenza volge al livello comunitario, è utile rimarcare che nel corso del 2022 si sono svolte complessivamente diciotto consultazioni, di cui solo tre in presenza, che hanno riguardato l'Attuazione della direttiva 2000/53/CE "Veicoli fuori uso", l'attuazione del "Quadro europeo per l'interoperabilità" e il ruolo delle Regioni nella predisposizione dei Piani Strategici della PAC. Tale partecipazione – molto importante per tutto il comparto regionale italiano – ha dimostrato una volta in più come la Conferenza sia in prima linea nella difesa degli interessi regionali anche a livello europeo dimostrando la sua assoluta centralità nella ricerca dell'*optimum* per le Regioni italiane⁷⁶⁰.

5.4. La partecipazione al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)

Come si è visto fin qui, dunque, la particolare attività concertativa portata avanti dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome non si esaurisce soltanto nei rapporti con gli organi più sopra richiamati ma, anzi, trova nuovo vigore nelle stesse previsioni legislative che, attraverso provvedimenti *ad hoc*, ne prevedono la partecipazione in numerosi Comitati e tavoli tecnici⁷⁶¹. Tra questi Comitati, il più importante che prevede la partecipazione della Conferenza in esame è, sicuramente, il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) che è stato così ribattezzato⁷⁶² dalle modifiche

⁷⁶⁰ *Ibidem*.

⁷⁶¹ Tra queste si ricordano, da ultimo, la partecipazione prevista alla Cabina di Regia per lo sviluppo delle aree interne istituita dal decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124; la partecipazione prevista per la Cabina di Regia per la crisi idrica istituita dal decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 13 giugno 2023, n. 68 nonché la partecipazione alla Cabina di Regia per l'attuazione del PNRR di cui si darà conto nel paragrafo successivo.

⁷⁶² Fino a tutto il 2020, il Comitato in esame – istituito dall'art. 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48 – era denominato: Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Per approfondire v. G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018;

introdotte dall'art. 1-bis del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111⁷⁶³. Secondo l'ultima stesura del suo regolamento⁷⁶⁴, infatti, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome partecipa alle riunioni in qualità di membro permanente⁷⁶⁵ e, qualora egli ne sia impossibilitato, può delegare la propria partecipazione a uno qualunque dei Presidenti delle Regioni i quali, oltretutto, possono essere chiamati a partecipare al Comitato anche quando le questioni dibattute siano di specifico interesse dei rispettivi Enti⁷⁶⁶.

Chiarite le modalità di partecipazione al Comitato in parola, occorre però fare un passo indietro per capire quali siano le maggiori attribuzioni in capo al CIPRESS e perché la partecipazione della Conferenza delle Regioni alle riunioni di quest'organo sia così importante. Sul punto, infatti, fin dalla sua istituzione, il CIPRESS ha il compito nevralgico di occuparsi della programmazione economica nazionale avendo, tra le sue facoltà, quella di approvare i singoli progetti del Programma delle Infrastrutture Strategiche e occupandosi dell'assegnazione delle relative risorse finanziarie. Il Comitato in esame, inoltre, ha l'obbligo di assegnare anche i finanziamenti inerenti alle opere pubbliche da eseguire, tra le quali rientrano – a titolo esemplificativo – anche quelle legate al «settore dei sistemi di trasporto rapido di massa» già previsti dalla legge 26 febbraio 1992, n. 211⁷⁶⁷. Con riferimento al carattere consultivo, invece, il CIPRESS può esprimere pareri sulle linee guida e sui contratti di programma legati alla valutazione delle opere pubbliche nonché su tutti i programmi legati all'approvazione dei c.d. Documenti pluriennali di pianificazione (DPP), sui piani d'investimento, sulle convenzioni dei principali concessionari – sia pubblici⁷⁶⁸ che privati –, sui piani economico finanziari (PEF) dei concessionari autostradali e sulle operazioni di partenariato

⁷⁶³ Decreto legge convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141.

⁷⁶⁴ Modificato dalla Deliberazione n. 79 del 15 dicembre 2020. Pubblicata in Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 40 del 17 febbraio 2021.

⁷⁶⁵ Come previsto ai sensi del DPCM 19 luglio 2021.

⁷⁶⁶ Art. 1, comma 4 del Regolamento CIPRESS.

⁷⁶⁷ Così come si evince dalle competenze pubblicate nel sito del Comitato stesso consultabile in: <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/competenze-cipress>.

⁷⁶⁸ Tra cui rientrano, a titolo esemplificativo, Trenitalia, RFI, ANAS, ENAC, ecc.

pubblico-privato⁷⁶⁹. Parimenti a quelle finora citate, il CIPESS ha anche la facoltà di approvare la ripartizione delle risorse finanziarie discendenti dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), ivi compresi i Piani operativi e i Patti di Competenza Territoriale, nonché l'onere di approvare tutti i fondi da questo alimentati che operano nei settori legati alle infrastrutture, alla mobilità, al lavoro, alle politiche sociali, al sostegno alle imprese, alla ricerca, all'innovazione tecnologica, all'ambiente, all'agricoltura, all'energia, alla sicurezza, all'istruzione e ai beni culturali⁷⁷⁰.

Per di più, oltre l'approvazione dei fondi inerenti ai settori più sopra richiamati, il CIPESS deve elaborare tutta una serie di programmi tra cui rientrano quello nazionale della ricerca, quello statistico nazionale, quello per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, quello per la sicurezza stradale e quelli legati ai Piani per la casa. In più, sempre con riferimento ai piani nazionali, il Comitato aggiorna anche quello per la riduzione dei livelli di emissione di gas a effetto serra, quello infrastrutturale legato alla ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica nonché quello inerente la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile⁷⁷¹. In più, oltre il compito di ripartire le risorse discendenti dal Fondo di Coesione, il Comitato ha l'obbligo di redistribuire le risorse finanziarie inerenti il Fondo Sanitario Nazionale e il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese senza tralasciare la redistribuzione delle risorse riguardanti le misure compensative a favore dei siti che ospitano centrali e rifiuti nucleari e quelle inerenti gli investimenti in ricerca da destinare ai Contratti di sviluppo, di distretto e di filiera⁷⁷². Sullo stesso fronte, poi, il CIPESS si occupa di redigere e approvare delle relazioni concernenti l'attività relativa al Monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) e al Codice unico di progetto (CUP) nonché, infine, con l'innovazione introdotta dal c.d. "decreto

⁷⁶⁹ Così come si evince dalle competenze pubblicate nel sito del Comitato stesso consultabile in: <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/competenze-cipess>.

⁷⁷⁰ *Ibidem*.

⁷⁷¹ *Ibidem*.

⁷⁷² *Ibidem*.

clima”, anche della programmazione orientata alla transizione ecologica e alla sostenibilità⁷⁷³.

Da questa breve carrellata di funzioni, che non pretendono di essere esaustive visto il mancato approfondimento, si evince comunque che le incombenze in capo al CIPRESS e la previsione della partecipazione del Presidente della Conferenza a tali riunioni generano un cambiamento sostanziale nella visione di questo comitato, tale da rendere la sua *ratio* coincidente con le sfide principali del Paese che puntano, da una parte, al rilancio della crescita secondo criteri di sostenibilità anche attraverso l’innovazione del nostro sistema produttivo, in ossequio all’Agenda ONU 2030 e ai programmi dell’Unione Europea, e dall’altra, con l’ingresso stabile della componente regionale nelle riunioni, restituisce un chiaro segnale della volontà, almeno in queste fasi, di coinvolgere le Regioni e gli interessi da queste discendenti nelle scelte più importanti volte al rilancio del Paese. Questo anche perché, se si analizzano le attribuzioni di tale Comitato, non si può non rilevare che esse sono attività in qualche modo ricadenti in parti importanti delle materie affidate alle Regioni le quali, difficilmente, potrebbero essere escluse da tali discussioni senza sollevare qualche perplessità costituzionale.

6. La Conferenza delle Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19

Il coinvolgimento delle Regioni nelle azioni di programmazione economica e nelle attività portate avanti dal Governo, dal Parlamento e dall’Unione europea giocherebbe un ruolo fondamentale nel nostro ordinamento se questa centralità, di fatto solo teorica, riuscisse ad incrementare il reale apporto che la componente

⁷⁷³ Così come si evince dalle competenze pubblicate nel sito del Comitato stesso consultabile in: <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/competenze-cipress>.

regionale potrebbe dare all'intero sistema. Secondo tale assunto, infatti, a giovarne sarebbero anche le componenti statali che, in questo modo, potrebbero suddividersi gli oneri decisori e le responsabilità così come, verosimilmente, sarebbe dovuto avvenire anche con riferimento alla recente e tristemente nota gestione della pandemia da Covid-19 che ha interessato l'Italia (e il mondo) tra il 2020 e il 2022⁷⁷⁴.

Come si vedrà a breve, però, per quanto teoricamente questa collaborazione ci sia stata, i risultati sono stati per lo più visibili soltanto nella seconda fase della gestione pandemica poiché, inizialmente, la crisi è stata affrontata unicamente tramite l'approvazione di decreti legge e decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Sul punto, infatti, il Governo Conte II ha approvato i decreti legge n. 6 e n. 19 del 2020 con i quali sono state legittimate sia le restrizioni alle libertà fondamentali⁷⁷⁵ sia la possibilità di adottare diversi d.P.C.M.⁷⁷⁶ che, in ogni caso –

⁷⁷⁴ Lo stato di emergenza, dichiarato per il propagarsi della pandemia da Covid-19 il 31 gennaio 2020, è cessato a seguito dell'approvazione del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52.

⁷⁷⁵ Una ricostruzione sul punto e sulla gestione della crisi pandemica è offerta, tra i tanti, in: G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, I ss.; ID, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *www.questionegiustizia.it*, 27 marzo 2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6 del 2020, pp. iv-x; A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. del 2020, pp. 313 ss.; P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, ivi, pp. 295-298; G. COMAZZETTO, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1 del 2020, pp. 35 ss.; L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *DPCE online*, n. 2 del 2020, pp. 1491 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2020, pp. 109 ss.; S. MARINI – G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020.

⁷⁷⁶ Per un'analisi su tale aspetto si vedano, tra i tanti: 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 del 2020, 174 ss.; R. CHERCHI – A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 1 del 2020, pp. 648 ss.; F. CINTOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2020, pp. 1 ss.; U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec., 2020, pp. 299 ss.; G. DI COSIMO, *Tra decreti e decreti: l'importanza di usare lo strumento giusto*, in *www.lacostituzione.info*, 22 aprile 2020, pp. 1 ss.; A. LAURO, *Urgenza e legalità ai tempi del COVID-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 2 del 2020, pp. 145 ss. Oppure cfr. le posizioni di V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1 del 2020, pp. 979 ss.; L. FABIANO, *La catena della normativa emergenziale in risposta alle minacce di diffusione del Covid-19. Riflessioni sulla tenuta in termini di legittimità e di opportunità delle scelte normative del*

e questa è la prima parvenza di collaborazione –, avrebbero trovato la luce soltanto dopo aver “sentito” il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome⁷⁷⁷. Nonostante non fossero previste le modalità con cui quest’ultimo potesse influire sulla decisione del Presidente del Consiglio, dalla sola previsione di questa possibile collaborazione si evince più la forma che la sostanza, visto che la collaborazione era legata alla prassi consolidata secondo cui la Conferenza aveva il compito di emettere un parere non vincolante che sarebbe poi stato presentato al Presidente del Consiglio⁷⁷⁸.

Per via di tale previsione, quindi, nella prima fase dell’emergenza, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si è riunita molto spesso in via telematica sia per le riunioni ordinarie sia per quelle straordinarie, evidenziando la necessità di un confronto più serrato e costante fra i Presidenti delle autonomie regionali che, pur non restituendo verbali all’esterno, riuscivano a raggiungere un coordinamento tale da farsi vere e proprie protagoniste delle modalità con cui fronteggiare la pandemia. Per quanto ciò denoti una certa centralità, va evidenziato che le riunioni della Conferenza non venivano sempre convocate in vista

Giornale di Diritto Pubblico, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1 del 2020, pp. 105 ss.; E. LONGO – M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID19*, in *federalismi.it*, n. 28 del 2020, pp. 212 ss.; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2020, pp. 558 ss.; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *www.questionegiustizia.it*, 18 marzo 2020; L. MAZZAROLLI, *“Riserva di legge” e “principio di legalità” in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d’altri*, in *www.federalismi.it*, 23 marzo 2020, pp. 1 ss.; G. MOBILIO, *La decretazione d’urgenza alla prova delle vere emergenze. L’epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 2020, pp. 351 ss.; U. RONGA, *Il governo nell’emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1 del 2020, pp. 1 ss.; E. ROSSI, *Appunti sull’abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge nell’emergenza Coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 2020, pp. 641 ss.; A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell’assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 6 aprile 2020, pp. 209 ss.; D. TRABUCCO, *Sull’(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in *Astrid Rassegna*, n. 5 del 2020; M. TRESCA, *Le fonti dell’emergenza. L’immunità dell’ordinamento al covid-19*, in *Osservatorio AIC*, n. 3 del 2020, pp. 200 ss.

⁷⁷⁷ Sul punto si veda la previsione dell’art. 3, comma 1, del d.l. n. 6 del 2020, convertito con modificazioni nella legge 5 marzo 2020, n. 13.

⁷⁷⁸ In tal senso v.: 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 del 2020, pp. 501 ss.

dell'adozione di atti rilevanti da parte del Governo cosa che, invece, avrebbe permesso un coordinamento maggiore tra lo Stato e le Regioni⁷⁷⁹.

Di talché, quindi, il fulcro della leale collaborazione si è concentrata in via prevalente nel ruolo assunto dal Presidente della Conferenza il quale, in via del tutto informale, aveva il compito di fungere da collante interno restituendo non soltanto una voce univoca della componente regionale all'esterno, ma anche facendosi garante delle varie posizioni espresse all'interno della Conferenza stessa. In particolare, poi, egli, per via delle disposizioni sopra richiamate, assumeva la veste di interlocutore unico con il Governo per quanto concerneva la posizione delle Regioni nella gestione della crisi pandemica. Come poc'anzi accennato, però, i tempi emergenziali non hanno permesso una collaborazione trasparente e, anzi, la rapidità degli interventi ha quasi eclissato tale attribuzione costituzionale sacrificando il coinvolgimento regionale a vantaggio di un'eccessiva semplificazione e una riduzione dei tempi di formalizzazione dei possibili rilievi regionali⁷⁸⁰. Inoltre, anche la comunicazione delle bozze dei decreti legge o dei d.P.C.M. non ha seguito la canonicità dei tempi di informazione poiché è noto che il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome riceveva i testi con un preavviso minimo rispetto a quanto ci si sarebbe atteso e, di conseguenza, a rimetterci in termini di conoscenza è stato sicuramente il popolo che, come si ricorderà, veniva informato per lo più attraverso conferenze stampa svolte anticipatamente rispetto alla pubblicazione del relativo atto normativo. Tale anticipo, spesso quantificato in ore – ma altre volte in giorni –, non permetteva delle modifiche a seguito delle indicazioni o dei suggerimenti provenienti dalla parte regionale poiché una simile comunicazione mediatica cristallizzava il contenuto rendendo politicamente inopportune le richieste di modifica eventualmente avanzate dalle Regioni⁷⁸¹. Sul punto, però, va notato che al popolo è giunto pochissimo di tutta questa interlocuzione poiché, almeno da un punto di vista

⁷⁷⁹ E. CATELANI, *op. ult. cit.*, p. 509.

⁷⁸⁰ E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, cit., pp. 509 ss.

⁷⁸¹ E. CATELANI, *op. ult. cit.*, pp. 509 ss.

formale, le comunicazioni del Presidente della Conferenza, una volta inviate alle Regioni, venivano a loro volta comunicate ai sindaci soltanto in via successiva. Questi ultimi, a loro volta, avevano da una parte l'onere di informare i cittadini – con tutte le difficoltà che ciò comportava (soprattutto nelle realtà minori) – ma, dall'altra, il termine di preavviso inviato alla Conferenza, variando da un massimo di una giornata ad un minimo di mezz'ora dalla nota ufficiale del decreto-legge o del d.P.C.M., non permetteva una trasparenza piena nella comunicazione di questi ultimi verso i cittadini⁷⁸².

D'altro canto, poi, il forte accentramento di potere nelle mani del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che di fatto non è altro che un *primus inter pares*, ha rallentato anche il dialogo con gli altri Presidenti in quanto una siffatta organizzazione non consentiva, almeno teoricamente, l'espressione di posizioni ed indirizzi diversi, non solo dovuti alle posizioni politiche dei rispettivi Presidenti, ma anche connesse alle situazioni epidemiologiche diverse che si registravano Regione per Regione⁷⁸³. Sul punto, infatti, è abbastanza interessante registrare che Regioni politicamente vicine emanavano disposizioni operative molto diverse tra loro che andavano a scontrarsi anche con l'indirizzo politico dello stesso Governo⁷⁸⁴ ma, in sede di Conferenza delle Regioni, queste differenze riuscivano ad essere superate fino a restituire una voce univoca di tutto il sistema regionale. Rientrano in questa tipologia di posizioni tutti quegli atti adottati prima della stesura delle Linee guida sulla riapertura – di

⁷⁸² Chiaramente questo aveva anche i suoi vantaggi perché le tempistiche strette e il silenzio aiutavano la formazione di accordi e compromessi.

⁷⁸³ E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, cit., pp. 509 ss.

⁷⁸⁴ Tra i tanti casi interessanti analizzati è bene ricordare: G. DI COSIMO – G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *Biolaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 2 del 2020; S. PARISI, *Non solo ordinanze: la Campania tra atti paranormativi e decisioni giudiziarie*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2020, pp. 867 ss.; A. C. VISCONTI, *L'approccio regionale di contrasto all'emergenza sanitaria nazionale. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *ivi*, pp. 882 ss.; G. BOGGERO – F. PARUZZO, *Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione Piemonte*, in *ivi*, pp. 893 ss.; V. CAVANNA, *Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste*, in *ivi*, pp. 931 ss.; sulla gestione della pandemia di questa Regione si è pronunciata anche la Corte Costituzionale con la sent. n. 37 del 2021 e per un suo commento si rimanda a: M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta Online*, n. 1 del 2021, pp. 329 ss.

cui si darà conto a breve – che riguardano, in *primis*, l’approvazione del Protocollo d’intesa per l’individuazione e la destinazione di specifiche risorse finalizzate a remunerare le particolari condizioni dei lavoratori impegnati nell’emergenza da Covid-19 negli enti e nelle aziende del Servizio Sanitario Nazionale (SSN)⁷⁸⁵ e, in secondo luogo, l’approvazione di un documento – poi inviato alla Conferenza Stato-Regioni – contenente le proposte utili per gestire le riaperture di tutte quelle attività inerenti la socialità e il gioco dei bambini e dei ragazzi⁷⁸⁶.

Come accennato poco fa, però, l’atto più importante approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province nella prima fase della pandemia da Covid-19 è stato, senza dubbio, il documento contenente le Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche, Produttive e Ricreative⁷⁸⁷. Tale protocollo, firmato dopo una lunga seduta notturna tenutasi il 16 maggio 2020, ha trovato dimora nell’allegato 17 del d.P.C.M. 17 maggio 2020 che, a sua volta, conteneva al suo interno alcune delle disposizioni attuative riguardanti il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 recante «misure urgenti per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19», e il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, inerente a «ulteriori misure urgenti per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19»⁷⁸⁸.

Oltre questo importante documento, la Conferenza in esame – nelle quaranta riunioni svoltesi nel 2020⁷⁸⁹ – ha approvato numerosi atti che, in via successiva, si sono rivelati fondamentali nella gestione emergenziale. Tra questi, a titolo esemplificativo, è giusto richiamare, in ordine di tempo, l’accordo siglato per lo

⁷⁸⁵ Tale protocollo, firmato il 29 aprile 2020 insieme alle sigle sindacali confederali, è consultabile online in: Regioni.it, n. 3832 del 30 aprile 2020.

⁷⁸⁶ Per il documento in esame, redatto il 7 maggio 2020, si veda: SEGRETERIA DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME (a cura di), *Il ruolo della Conferenza delle Regioni negli anni della pandemia e l'alleanza con il Governo per superare l'emergenza*, in www.regioni.it/news/dossier/, p. 14.

⁷⁸⁷ Emanate per la prima volta il 16 maggio 2020, sono state più volte aggiornate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in base all’andamento della crisi pandemica. In particolare gli aggiornamenti sono stati eseguiti il 26 maggio 2020, il 9 giugno 2020, il 9 luglio 2020, il 6 agosto 2020, 8 ottobre 2020,

⁷⁸⁸ Il testo delle linee guida in esame è consultabile in: www.regioni.it/newsletter/n-3844/del-19-05-2020/linee-guida-per-la-riapertura-delle-attivita-economiche-21233.

⁷⁸⁹ SEGRETERIA DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME (a cura di), *Il ruolo della Conferenza delle Regioni negli anni della pandemia e l'alleanza con il Governo per superare l'emergenza*, cit., p. 23.

svolgimento di esami a distanza e dei corsi di formazione obbligatoria (datato 21 maggio 2020)⁷⁹⁰, il parere sul rilascio dell'APP Immuni – utilizzata per il tracciamento dei contagi – (29 maggio 2020)⁷⁹¹, la firma sul Patto per l'Export e per il sostegno del Made in Italy (8 giugno 2020)⁷⁹², il documento di indirizzo per il lavoro agile riguardante le «Misure relative alla fase 2 per il personale delle Regioni e delle Province autonome» (18 giugno 2020)⁷⁹³, il parere riguardante il c.d. Piano scuola 2020-2021 (26 giugno 2020)⁷⁹⁴, il documento di indirizzo e orientamento per la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia (31 luglio 2020)⁷⁹⁵, l'accordo siglato con i medici di medicina generale e i pediatri per eseguire i tamponi (28 ottobre 2020)⁷⁹⁶ e un documento contenente delle proposte inerenti l'utilizzo degli impianti di risalita nelle stazioni e nei comprensori sciistici (23 novembre 2020)⁷⁹⁷.

Successivamente a questi provvedimenti, nel 2021, l'arrivo dei vaccini ha aiutato notevolmente la ripresa del Paese che, finalmente, vedeva più vicina la definitiva uscita dalla crisi pandemica. In questo contesto nuovo, dunque, anche l'attività della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – espletata nelle quarantotto riunioni in cui è stata convocata⁷⁹⁸ – si è focalizzata su questo nuovo argomento tanto che, al fianco della strada già battuta l'anno prima, inerente l'aggiornamento, il ripensamento e la redazione di tutte le misure possibili per la riapertura in sicurezza delle attività economiche e sociali, si è occupata anche dell'individuazione della platea di specialisti e di persone che avrebbero potuto,

⁷⁹⁰ Il testo in parola è consultabile in: Regioni.it, n. 3846 del 21 maggio 2020.

⁷⁹¹ Per questo documento si veda: Regioni.it, n. 3852 del 29 maggio 2020.

⁷⁹² Per leggere il testo integrale dell'accordo poi confluito nel documento del Ministero si veda: Regioni.it, n. 3856 del 8 giugno 2020.

⁷⁹³ Il testo del provvedimento adottato dalla Conferenza delle Regioni è rinvenibile in: www.regioni.it/materie/affari-istituzionali/personale-contratti/

⁷⁹⁴ Questo documento riguarda la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale per l'Istruzione ed il parere emesso dalla Conferenza è consultabile in: Regioni.it, n. 3870 del 26 giugno 2020.

⁷⁹⁵ Per visionare il documento in parola si rimanda a: Regioni.it, n. 3894 del 31 luglio 2020.

⁷⁹⁶ Ratificato dalla Conferenza Stato-Regioni il 30 ottobre successivo.

⁷⁹⁷ Le proposte qui richiamate sono consultabili in: Regioni.it, n. 3956, del 23 novembre 2020.

⁷⁹⁸ Sul numero delle riunioni si rimanda a: SEGRETERIA DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME (a cura di), *Il ruolo della Conferenza delle Regioni negli anni della pandemia e l'alleanza con il Governo per superare l'emergenza*, cit., p. 37.

rispettivamente, somministrare e ricevere i vaccini⁷⁹⁹. Sotto questo aspetto, infatti, la Conferenza in esame ha adottato – in ordine cronologico – i protocolli di intesa per attribuire la facoltà di somministrare i vaccini ai Medici di medicina generale (21 febbraio 2021)⁸⁰⁰, ai medici in formazione specialistica (6 marzo 2021)⁸⁰¹, agli Odontoiatri, ai Pediatri, agli specialisti ambulatoriali (17 marzo 2021)⁸⁰², ai farmacisti adeguatamente formati (29 marzo 2021)⁸⁰³, ai Biologi, agli Ostetrici, ai Tecnici di radiologia medica, delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione (16 aprile 2021)⁸⁰⁴ e agli infermieri (21 maggio 2021)⁸⁰⁵.

Considerando, invece, l'altra principale attività della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel periodo – e cioè l'aggiornamento delle Linee guida per le riaperture – va evidenziato che essa se n'è occupata sia in linea generale sia con riguardo a specifiche categorie di attività economiche e sociali. Relativamente a queste ultime, infatti, la Conferenza in esame si è occupata delle Linee guida per la riapertura degli impianti di risalita nelle stazioni e nei comprensori sciistici⁸⁰⁶ e di quelle riguardanti i settori della ristorazione, delle

⁷⁹⁹ Sul punto, l'unico documento approvato – datato 25 marzo 2021 – stabiliva una via preferenziale all'accesso alla vaccinazione per i pazienti estremamente vulnerabili e per il personale scolastico, universitario, delle forze armate e delle forze dell'ordine.

⁸⁰⁰ Il testo del protocollo è allegato al Comunicato stampa della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, consultabile in: www.regioni.it/comunicato-stampa/2021/02/21/pandemia-sottoscritto-protocollo-d'intesa-con-i-medici-di-medicina-generale-per-le-vaccinazioni-629201.

⁸⁰¹ Il protocollo d'intesa, firmato grazie anche all'accordo con i Ministri della Salute e dell'Università e ricerca, è rinvenibile al seguente link: www.regioni.it/comunicato-stampa/2021/03/06/campagna-vaccinale-bonaccini-da-oggi-possibile-reclutare-medici-specializzandi-un-altro-strumento-in-piu-per-accelerare-630420.

⁸⁰² Il testo di questo protocollo d'intesa è consultabile in: Regioni.it, n. 4027 del 17 marzo 2021.

⁸⁰³ L'accordo in esame, firmato insieme al Governo, a Federfarma e ad Assofarm, è consultabile in: Regioni.it, n. 4036 del 30 marzo 2021.

⁸⁰⁴ Il protocollo d'intesa in parola è stato firmato in accordo con il Ministro della Salute, i Presidenti dell'Ordine nazionale dei Biologi e delle Federazioni degli Ordini della professione di Ostetrica e dei Tecnici di radiologia medica, delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione; il testo integrale è rinvenibile in: Regioni.it, n. 4049 del 16 aprile 2021.

⁸⁰⁵ Il testo del protocollo d'intesa di cui si discorre è allegato al comunicato stampa inerente consultabile in: www.regioni.it/comunicato-stampa/2021/05/21/vaccinazioni-fedriga-bene-accordo-con-federazione-infermieri-637077.

⁸⁰⁶ Il 28 gennaio 2021 è stato siglato un protocollo d'intesa che poi è stato rivisto l'8 febbraio successivo a seguito di indicazioni puntuali arrivate dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS). Sul punto si vedano: Regioni.it, n. 3993 del 28 gennaio 2021 (per quanto riguarda la prima versione del protocollo) e Regioni.it, n. 4000 del 8 febbraio 2021 (dove si può trovare la versione aggiornata del protocollo).

palestre, delle piscine, delle strutture termali, dei cinema e degli spettacoli dal vivo⁸⁰⁷. In linea generale, poi, le Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali sono state aggiornate quattro volte e, in particolare, queste revisioni si sono verificate il 20 e il 28 maggio⁸⁰⁸, il 13 ottobre⁸⁰⁹ e il 2 dicembre 2021⁸¹⁰. Inoltre, il 29 dicembre, la Conferenza ha poi presentato al Governo un'ulteriore proposta per la ridefinizione dell'isolamento e della quarantena oltreché per la rimodulazione del tracciamento dei contatti nei contesti ad elevata incidenza di contagi⁸¹¹.

In conclusione, poi, volendo analizzare anche le dieci riunioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome svoltesi nel 2022⁸¹², si può affermare che quest'ultima non ha portato avanti alcuna nuova attività nella fase emergenziale la quale, tra l'altro, è cessata – come detto – con l'approvazione del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24. In tale occasione, però, quasi a titolo di commiato, sia il Presidente del Consiglio sia il Ministro della Salute hanno voluto ringraziare in Conferenza Stampa l'apporto che le Regioni hanno avuto nella gestione della crisi pandemica e, in particolare, a ricevere i ringraziamenti personali è stato il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il quale, ancora una volta, fa emergere il ruolo centrale attribuito dal Governo a questo particolare organo durante la gestione della crisi pandemica che, come si vedrà nel paragrafo successivo, avrà anche l'onere di aiutare e sostenere il Governo nel

⁸⁰⁷ I protocolli di intesa sono stati siglati il 15 aprile 2021 e sono stati aggiornati, a seguito delle indicazioni del CTS, il 21 aprile successivo; sul punto si vedano: Regioni.it, n. 4048 del 15 aprile (con riferimento al primo testo) e Regioni.it, n. 4052 del 21 aprile 2021, dove è presente anche il testo aggiornato del protocollo in esame).

⁸⁰⁸ In tale data la Conferenza delle Regioni ha anche siglato il documento contenente le indicazioni comuni per le riaperture delle attività economiche e sociali nelle zone bianche, direttive che poi avrebbero trovato dimora nelle successive ordinanze regionali. Sul punto si vedano: Regioni.it, n. 4074 del 20 maggio 2021 (con riferimento al primo testo) e Regioni.it, n. 4081 del 31 maggio 2021 (dove si trova la seconda versione del protocollo aggiornato).

⁸⁰⁹ L'aggiornamento in tale data è consultabile in: Regioni.it, n. 4160 del 13 ottobre 2021.

⁸¹⁰ Sul punto vedi: Regioni.it, n. 4195 del 2 dicembre 2021.

⁸¹¹ SEGRETERIA DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME (a cura di), *Il ruolo della Conferenza delle Regioni negli anni della pandemia e l'alleanza con il Governo per superare l'emergenza*, cit., p. 37.

⁸¹² SEGRETERIA DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME (a cura di), *Il ruolo della Conferenza delle Regioni negli anni della pandemia e l'alleanza con il Governo per superare l'emergenza*, cit., p. 47.

difficile periodo di ripresa, caratterizzato dalla gestione congiunta del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

7. La Conferenza delle Regioni e il suo ruolo nella gestione del PNRR

7.1. Inquadramento generale

Come già accennato in precedenza, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – e in particolare il suo Presidente – hanno avuto un ruolo centrale nella gestione dell'emergenza pandemica che, però, visti gli strascichi nefasti lasciati non può dirsi ancora del tutto conclusa, soprattutto per il perdurare della crisi economico-sociale che questa ha generato. In tal senso, dunque, le autonomie regionali – essendo state protagoniste delle prime fasi della pandemia – devono oggi assumersi anche il difficile onere di collaborare con il Governo per porre in essere tutte le politiche di ripresa più adatte a garantire le istanze di interesse non solo nazionale ma anche regionale e locale.

Sul punto, però, in un sistema di governance multilivello, non si può non notare che per fronteggiare un problema di tale portata l'Esecutivo abbia bisogno, oltre che di un aiuto interno, anche di un forte supporto esterno che, nel caso di specie, è arrivato dall'intervento provvidenziale dell'Unione europea che ha attivato, già dal luglio 2020, un processo di solidarietà comunitaria senza precedenti che ha trovato dimora nel c.d. Next Generation EU (NGUE)⁸¹³. Tale strumento,

⁸¹³ Per un approfondimento su questo particolare strumento, a livello europeo, si rimanda tra i tanti a: E. BRESSANELLI – L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 3 del 2021, pp. 356 ss.; M. BUTI – M. MESSORI, *Next Generation Eu: una guida ragionata*, in *Policy Brief*, n. 29 del 2020; A. SANTINI, *Next Generation EU: opportunità e sfide (per l'Europa e per l'Italia)*, in B. BOSCHETTI – E. VENDRAMINI (a cura di), *Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica - 2021*, EduCatt, Milano, 2021, pp. 55 ss.; H. HOFMEISTER, *Protecting NGEU effectively an analysis of the new 'rule of law conditionality mechanism'*, in S. LAIMER – C. PAGLIARIN – C. PERATHONER (a cura di), *Il Next Generation e i piani nazionali di ripresa e resilienza*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 25 ss.; A. TH. MÜLLER, *Next Generation EU and the green transition*, in S. LAIMER – C. PAGLIARIN – C. PERATHONER (a cura di), *Il Next Generation e i piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., pp. 37 ss. C. PERATHONER, *Il N.G.E.U.: dall'emergenza sanitaria una nuova politica economica europea*, in S. LAIMER – C. PAGLIARIN – C. PERATHONER (a cura di), *Il Next Generation e i piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., pp. 1 ss.;

costituito da ingenti risorse economiche, ha posto l'Unione europea in condizione di poter dare un'accelerata definitiva alla transizione ecologica e digitale nonché al conseguimento, a livello comunitario, di una sempre maggiore equità generazionale, territoriale e di genere che la pandemia ha fortemente rallentato. Viene però da chiedersi cosa sia il NGEU e come l'Unione europea lo abbia adottato pur non essendo una federazione unitaria cosa che, almeno nella prima fase pandemica, le ha impedito di muoversi all'unisono. Questo limite, infatti, ha permesso ai Governi degli Stati membri di muoversi in ordine sparso immettendo nel sistema economico grandi risorse allo scopo di sostenere la liquidità delle imprese, di frenare il calo dei redditi e di fornire garanzie a supporto dell'intero sistema creditizio⁸¹⁴.

Tra gli Esecutivi europei di cui si accennava, uno dei primi ad agire in tal modo è stato il Governo Conte II il quale, con l'approvazione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), ha frenato, da una parte, il calo dei redditi e dell'occupazione significativamente meno del PIL ma, dall'altra, ha fatto deflagrare il debito pubblico e il disavanzo economico, aumentando notevolmente il grado di incertezza sul futuro del Paese⁸¹⁵. Sotto questo aspetto, dunque, in condizioni normali, l'Italia sarebbe andata incontro a pesanti sanzioni che avrebbero inciso sulla sua economia e sull'economia delle proprie autonomie territoriali. Ciononostante, però, le peculiarità del momento storico hanno attivato quel meccanismo di solidarietà europeo di cui si accennava *supra* e quindi, dopo l'inerzia iniziale, l'Unione Europea si è attivata predisponendo tutta una serie di scudi economici per sostenere gli Stati membri mettendo a disposizione risorse a debito per la gestione delle spese sanitarie e del mercato del lavoro⁸¹⁶, riducendo i tassi di interesse, sospendendo il Patto di Stabilità e

F. SARACENO, *La novità Next Generation EU nel panorama europeo*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 217 ss.

⁸¹⁴ F. SARACENO, *op. ult. cit.*, pp. 217 ss.

⁸¹⁵ Sul punto v.: F. GIORGI – P. CARNAZZA, *Gli effetti del COVID-19 sull'economia italiana e sul sistema produttivo*, in *Argomenti-Rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, n. 16 del 2020, pp. 25 ss.

⁸¹⁶ Si pensi ad esempio all'attività della Banca Centrale Europea che ha portato avanti un vasto programma di acquisti di titoli pubblici (ad es. il PEPP) o anche alla messa a disposizione di altri

alleggerendo anche le norme sugli aiuti di Stato⁸¹⁷. In un secondo tempo, poi, l'Unione ha cominciato a studiare metodi di lungo periodo per uscire dalla crisi facendosi carico, tra l'altro, della fornitura di «beni pubblici globali»⁸¹⁸ che, ritenuti fondamentali per la definitiva ripresa, hanno reso ancor più palese che neppure gli Stati più importanti avrebbero potuto affrontare la crisi pandemica in solitaria⁸¹⁹.

In tale contesto, quindi, grazie anche all'accordo raggiunto tra il Parlamento europeo e la Presidenza del Consiglio dell'Unione⁸²⁰, le istituzioni continentali hanno approvato il Regolamento Europeo 2021/241 del 12 febbraio 2021 che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)⁸²¹, seguito poi dalle Linee guida rivolte agli Stati per la predisposizione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, già elaborate dalla Commissione europea il 17 settembre 2020 e poi aggiornate il 22 gennaio 2021⁸²². Inoltre, nel definire le modalità di articolazione e

strumenti quali il MES o il Fondo SURE. Nello specifico, in merito ai vari settori qui richiamati cfr: G. CAVAGGION, *Crisi sanitaria "Covid-19", solidarietà fiscale e integrazione europea*, in *Centro Studi sul Federalismo-Research paper*, set. 2020 consultato in: <https://csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper/crisi-sanitaria-covid-19-solidarieta-fiscale-e-integrazione-europea>; M.T. STILE, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Riv. AIC*, n. 2 del 2020, pp. 23 ss.; O. FONTANA, *SURE: l'Unione europea vicina ai lavoratori*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 179, mag. 2020 in: <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/sure-l-unione-europea-vicina-ai-lavoratori>.

⁸¹⁷ F. SARACENO, *La novità Next Generation EU nel panorama europeo*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 217 ss.

⁸¹⁸ Tra questi rientrano, ad esempio, la transizione verso una crescita sostenibile, il rilancio dell'investimento pubblico, la digitalizzazione e il ripensamento dei sistemi di welfare.

⁸¹⁹ È noto che gli investimenti coordinati, le economie di scala e le esternalità generano maggiori risultati quando arrivano da politiche condotte, o almeno finanziate e coordinate, a livello comune. In termini simili v. F. SARACENO, *La novità Next Generation EU nel panorama europeo*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., p. 222.

⁸²⁰ Nel periodo in cui fu raggiunto l'accordo in esame, la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea era affidata alla Germania e alla Cancelliera Angela Merkel che la mantenne dal luglio al dicembre 2020.

⁸²¹ Per capire cosa sia il RRF si rimanda al sito ufficiale della Commissione Europea e, in particolare, al link: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it.

⁸²² Per approfondire le linee guida in parola si vedano: Brussels, 17.9.2020 SWD (2020) 205 final part. 1/2 – Commission Staff Working document guidance to member States Recovery and Resilience plans, consultabile al link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf.

Mentre per l'aggiornamento del gennaio 2021 si veda: Brussels, 22.1.2021 SWD (2021) 12 final part. 1/2 – Commission Staff Working document guidance to member States Recovery and Resilience plans, consultabile nel sito internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf.

i contenuti che i piani nazionali avrebbero dovuto contenere, entrambi gli atti hanno previsto anche le prerogative con cui i predetti piani avrebbero potuto essere integrati in ossequio alle Raccomandazioni specifiche ricevute nell'ambito del semestre europeo. Lo scopo di tale previsione, infatti, era quello di «affrontare in modo efficace [le] sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per Stato, inclusi i relativi aspetti di bilancio, così come le raccomandazioni espresse a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011»⁸²³. Così facendo, dunque, l'Unione ha inteso attribuire ai PNRR la possibilità di concorrere non solo alla realizzazione degli obiettivi europei di medio-lungo periodo (come la transizione ecologica e quella digitale) ma anche al raggiungimento di quell'equilibrio finanziario utile alla salvaguardia economica di tutti gli Stati membri⁸²⁴.

Per questi motivi, infatti, pur essendo previste dall'UE, le risorse discendenti dal NGEU avrebbero dovuto trovare dimora nella legislazione interna in quanto i Governi nazionali erano i soli a poter assumere decisioni utili alla salvaguardia e al miglioramento di tutti quei settori che la pandemia aveva messo a dura prova⁸²⁵. In conseguenza di ciò, quindi, ogni Stato membro ha dato una “risposta nazionale” al Piano di derivazione europea che, nel caso italiano, ha trovato dimora nei dettami del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 poi convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, però, per poter raggiungere i suoi obiettivi, secondo la visione europea, avrebbe dovuto tenere conto delle particolari dinamiche che intercorrono tra gli enti territoriali in esso previsti⁸²⁶, tra cui spicca – con riferimento al caso

⁸²³ Così si esprime l'art. 19, par. 3, lett. b) del Reg. EU 2021/241 del 17 febbraio 2021.

⁸²⁴ Sul punto v.: M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, n. 8-9 del 2021, p. 1027.

⁸²⁵ Lo stesso Regolamento Europeo 2021/241 del 17 febbraio 2021 specifica nella considerazione preliminare n. 39 che il Piano nazionale di ripresa e resilienza sarebbe dovuto essere a carattere nazionale. La sua adozione e disciplina è prevista dall'art. 18 del medesimo regolamento.

⁸²⁶ Il riferimento è a quanto previsto dall'art. 18, par. 4, lett. q) del Reg. EU 2021/241 del 17 febbraio 2021 il quale specifica che «per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi».

italiano – la particolare previsione del riparto di competenze legislative e amministrative discendenti dagli artt. 117 e 118 Cost. Muovendo da questo presupposto, dunque, nelle pagine che seguono, si cercherà di inquadrare il ruolo che il Governo ha affidato alle Regioni, e alla loro Conferenza orizzontale, nella redazione e nella gestione del PNRR indagando se, e in che modo, il principio di leale collaborazione sia stato garantito e se la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni non sia stato violato.

7.2. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il ruolo delle Regioni

Com'è stato poc'anzi accennato, quindi, la risposta italiana al NextGen EU è contenuta nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁸²⁷ che è stato presentato dal Governo Draghi all'approvazione della Commissione europea il 30 aprile 2021 al fine di poter dare il via alla procedura contenuta negli artt. 18, 19 e 20 del Reg. UE 2021/241. Il processo in esame, poi, sarebbe culminato con la Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea – di cui il Piano costituisce un allegato (Consiglio UE Ecofin 10160/21) – e con la quale l'Italia ha potuto accedere alle misure di sostegno finanziario attese⁸²⁸. Ulteriormente, inoltre, al fianco di tale decisione, sono stati previsti sia un accordo attuativo «che costituisce un impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario»⁸²⁹, sia un accordo di

⁸²⁷ Il Piano in esame è il più cospicuo tra quelli adottati ed è pari a 191,5 miliardi di euro (di cui 68,9 come sovvenzioni e 122,6 come prestiti). Per approfondirne la trattazione cfr.: G. CASALONE – A. SCIORTINO – I. MASSA PINTO, *Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Una prospettiva costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023; E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; D. DE LUNGO – F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023; G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. Cost.*, n. 4 del 2021, pp. 945 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *federalismi.it*, n. 18 del 2021, pp. 235 ss.*

⁸²⁸ Il testo della decisione è consultabile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0344>.

⁸²⁹ Art. 23 del Reg. EU 2021/241 del 17 febbraio 2021.

prestito⁸³⁰ dai quali sono scaturiti degli obblighi che consistono principalmente nell'onere – in capo alla Commissione – di verificare periodicamente che i finanziamenti erogati siano utilizzati correttamente e che tutte le misure inerenti al Piano vengano effettivamente attuate⁸³¹. Parimenti a quanto fin qui enunciato, l'Unione europea ha anche assunto il compito di adottare misure utili alla prevenzione di frodi e conflitti d'interesse ponendosi poi l'obiettivo di lavorare alla raccolta di tutta una serie di dati in relazione agli appaltatori e a tutti i destinatari finali dei fondi⁸³². In conseguenza di ciò, quindi, il negoziato tra l'Italia e l'Unione europea ha previsto che, da una parte, la Commissione deve occuparsi di compiere puntuali verifiche e controlli in collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e con la Corte dei conti⁸³³ e, dall'altra, qualora l'Italia non riesca ad adempiere agli obblighi previsti dal Piano, la stessa Commissione avrà l'onere di far rispettare gli accordi in esame che, al loro interno, prevedono anche un sistema di sanzioni che possono andare dalla riduzione proporzionale del sostegno previsto fino alla possibilità di recuperare qualsiasi importo dovuto e di richiedere il rimborso anticipato dei prestiti in caso di grave violazione degli accordi medesimi⁸³⁴.

Perciò, dunque, è chiaro che un lavoro di tale portata non può non contemplare anche la continua ricerca di un rapporto coordinato e continuativo tra i vari livelli di governo che, come si accennava, non possono riguardare soltanto il rapporto tra Unione europea e Stato membro ma, bensì, devono invece porre l'attenzione anche verso i rapporti "interni" che, nel caso italiano, non possono certo tralasciare le complesse attribuzioni costituzionali riguardanti il riparto delle competenze costituzionali e il conseguente coinvolgimento di tutte le autonomie territoriali ivi previste. Sul punto, però, soffermandosi sull'analisi del d.l. n. 77 del 2021, sembrerebbe invece che le autonomie in parola – e in particolare le Regioni

⁸³⁰ Art. 15 del Reg. UE 2021/241 del 17 febbraio 2021.

⁸³¹ Art. 22, par. 5, del Reg. UE 2021/241 del 17 febbraio 2021.

⁸³² Art. 24, par. 9, del Reg. UE 2021/241 del 17 febbraio 2021.

⁸³³ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di Governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2022, pp. 283-284.

⁸³⁴ Art. 22, par. 5, Reg. UE 2021/241 del 17 febbraio 2021.

– siano state escluse dalla fase di redazione del Piano e relegate al mero ruolo di soggetti attuatori⁸³⁵, disattendendo sistematicamente quanto previsto dal dettato del NGEU. In siffatto contesto, facendo riferimento al ruolo assunto da queste autonomie nella fase di redazione del PNRR, risulta evidente – studiando gli ordini del giorno adottati dalle varie conferenze – che i governi succedutisi nel 2021 le abbiano scarsamente coinvolte privilegiando il dibattito istituzionale in sede di Conferenza Unificata che, almeno nella prima fase, ha rappresentato l’organo preferito per comunicare i contenuti del piano⁸³⁶. Con tale scelta, dunque, il Governo ha posto le Regioni sullo stesso piano delle altre autonomie locali, ignorando la loro competenza programmatica e legislativa in svariati ambiti del PNRR come se la loro centralità nel periodo emergenziale fosse solo una parentesi, abbandonata nel momento in cui si sarebbero dovute mettere a punto misure maggiormente orientate alla ripresa del Paese⁸³⁷.

Sotto questo aspetto, in più, neppure la concessione fatta dal Ministro per gli Affari europei in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – secondo cui tali autonomie avrebbero potuto presentare, in modo coordinato o singolarmente, le proprie proposte progettuali anche nelle adunanze del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) – ha prodotto i frutti che le Regioni auspicavano. Questa eccessiva “centralizzazione” del PNRR, infatti, lamentata anche di fronte al Parlamento⁸³⁸, ha costretto la Conferenza delle Regioni a

⁸³⁵ L’art. 9, comma 1, d.l. n. 77 del 2021 definisce i soggetti attuatori, pubblici o privati, come coloro che «*provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR*» e «*alla realizzazione operativa degli interventi*» dello stesso. Tali soggetti sono le amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, «*sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa [...] vigente*».

⁸³⁶ S. PROFETI – B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda*, in *Riv. Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3 del 2021, pp. 5 ss.

⁸³⁷ S. PROFETI – B. BALDI, *op. ult. cit.*, pp. 5 ss.

⁸³⁸ Diversi delegati regionali hanno manifestato queste preoccupazioni nel corso di sei audizioni così suddivise: due si sono svolte nell’ambito dell’indagine sulle priorità nell’utilizzo del Recovery Fund (8 settembre 2020, presso Commissione Bilancio Camera; 28 settembre 2020, presso Commissioni Bilancio e UE Senato); due inerenti la bozza del PNRR elaborata dal Governo Conte II (29 gennaio 2021, presso Commissione Bilancio Camera; 1 marzo 2021, presso le Commissioni Bilancio e UE riunite al Senato); due inerenti l’elaborazione del PNRR presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali durante il Governo Draghi (23 marzo 2021, ad una ha partecipato un delegato

licenziare un documento nel quale, dopo aver richiamato la necessità di operare nel rispetto del principio della leale collaborazione, ha chiesto al Governo di essere coinvolta almeno nella governance attuativa del PNRR. Nel merito, quindi, le Regioni hanno proposto al Ministro agli Affari regionali l'istituzione, presso il Ministero, di «tavoli di confronto settoriale di livello tecnico-cooperativo» e di una Cabina di Regia all'interno della quale almeno un rappresentante della Conferenza avrebbe dovuto sedere permanentemente. La richiesta, poi, prevedeva, da un lato, la partecipazione di almeno tre rappresentanti nei tavoli sopraccitati e, dall'altro, che una rappresentanza della stessa Conferenza partecipasse al Comitato interministeriale per la transizione ecologica⁸³⁹. Nello stesso documento, ancora, la Conferenza ha ribadito la necessità che le Regioni assumessero il ruolo di soggetti attuatori, ponendosi esse stesse come struttura di raccordo per il controllo degli investimenti pubblici delle Province e dei Comuni e, contestualmente, assumerne la programmazione territoriale al fine di integrare i progetti del PNRR con le strategie di sviluppo dei singoli territori⁸⁴⁰.

Alla luce di quanto fin qui esposto, dunque, è chiaro che l'Italia abbia disatteso quanto previsto dal regolamento UE 2021/241 il quale stabiliva, abbastanza chiaramente, che le autorità regionali e locali avrebbero dovuto essere non solo dei «partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti» ma anche dei preziosi alleati da consultare e coinvolgere in base al quadro giuridico nazionale⁸⁴¹. Parallelamente a tale norma, inoltre, vi è anche quanto stabilito dall'art. 18, par. 4, lett. q) dello stesso regolamento secondo cui, nella preparazione e nell'attuazione del Piano, sarebbe stata necessaria almeno una consultazione, condotta conformemente all'ordinamento nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile e giovanili e

della Conferenza delle Regioni, all'altra invece un rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali).

⁸³⁹ Documento-Informativa della Conferenza delle Regioni n. 21/49/CU1/C2-C3 del 28 aprile 2021.

⁸⁴⁰ S. PROFETI – B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., pp. 5 ss.

⁸⁴¹ Il testo del Regolamento in parola è reperibile in GU dell'UE L 57/17 del 18 febbraio 2021 al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021R0241>.

di tutti gli altri portatori di interessi⁸⁴². Leggendo il combinato disposto di queste due norme si evince che il coinvolgimento regionale fosse auspicabile e consigliato visto che, tra le missioni del Piano, figurano ambiti di intervento inerenti ad un “intreccio inestricabile” di materie, presupposto che sarebbe utile anche al fine di attivare quelle procedure di leale collaborazione modulate in base al grado di incidenza delle competenze regionali⁸⁴³. Seguendo questa visione, dunque, anche per il nostro Paese non si sarebbe potuti prescindere dalla salvaguardia dei rapporti intercorrenti tra lo Stato e le Regioni che, com’è noto, sono legati indissolubilmente al Titolo V della Costituzione e, in particolare, agli artt. 117 e 118 che disciplinano le competenze legislative e amministrative.

Per quanto ciò sia centrale nel nostro discorso, l’enunciato dell’art. 1 del d.l. n. 77 del 2021 muove in una direzione diametralmente opposta poiché l’attuazione del PNRR, sia dal punto di vista organizzativo che funzionale, è riconducibile ai dettami dell’art. 117, secondo comma, lett. a) e m), Cost., e in particolare nelle materie concernenti i «rapporti dello Stato con l’Unione europea» e i «livelli essenziali delle prestazioni»⁸⁴⁴. Secondo l’art. 1, quindi, alle Regioni non è concesso nessuno spazio di manovra nella fase organizzativa della governance del Piano poiché tale attività è ascrivibile alla competenza esclusiva statale più sopra evocata. In tal modo, quindi, lo Stato è l’unico ente che può mantenere i rapporti con le istituzioni europee al fine di garantire ad esse l’adempimento degli obblighi assunti, in ossequio alle previsioni dell’art. 22 del Regolamento 2021/241⁸⁴⁵. Tuttavia, però, per quanto ciò sia previsto nel d.l. n. 77, non è escluso che altre disposizioni, non specificatamente volte a disciplinare la definizione, il finanziamento e la realizzazione degli interventi, non possano essere valutate seguendo il riparto di competenze inerente i settori materiali di volta in volta interessati. Di talché, quindi, quando si analizza il PNRR nel dettaglio che, com’è

⁸⁴² Su questi aspetti v.: S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo: c’è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONETTI–A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 257 ss.

⁸⁴³ S. PARISI, *op. ult. cit.*, p. 259.

⁸⁴⁴ Il testo del d.l. n. 77 del 2021 è pubblicato in: GU, Serie generale, n. 129 del 31 maggio 2021.

⁸⁴⁵ Sul punto si rimanda alla lettura dell’art. 22 Reg. 2021/241 rinvenibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021R0241>.

noto, è articolato sulla base di tre «assi strategici» fondamentali che derivano dai c.d. «sei Pilastri»⁸⁴⁶ su cui devono essere strutturati gli interventi legati alla «digitalizzazione e innovazione», alla «transizione ecologica» e all'«inclusione sociale»⁸⁴⁷, il livello regionale non può e non deve essere aprioristicamente escluso.

Al fine di confermare questa conclusione, infatti, il pensiero non può che rivolgersi ad alcuni assi d'intervento finalizzati, ad esempio, al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» o alla «transizione ecologica» o, ancora, all'«inclusione sociale». Seguendo le prime due macro aree di intervento ci si troverebbe, quasi sicuramente, di fronte a materie di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lett. r) e lett. s) Cost., ma per la terza di esse, però, il discorso sarebbe più complesso perché sarebbe più difficile individuare, aprioristicamente, una materia univoca e un solo ente che possa soddisfare prerogative così interconnesse. In tal senso, infatti, sotto l'etichetta «inclusione sociale», potrebbero trovare dimora le più svariate competenze come, ad esempio, i «livelli essenziali delle prestazioni», l'«istruzione», l'«assistenza scolastica», la «ricerca scientifica» o l'«assistenza e servizi sociali», tutte materie che aprirebbero scenari talmente complessi che gli interventi potrebbero ricadere, alternativamente, nelle competenze legislative esclusive dello Stato o nelle competenze regionali⁸⁴⁸.

A supportare tali conclusioni, inoltre, viene in soccorso anche la valutazione di tutte quegli ostacoli che si incontrerebbero qualora, dall'analisi degli assi d'intervento ci si spostasse allo studio delle «Missioni» – aventi il compito di realizzare gli obiettivi generali del PNRR – o, peggio, allo studio delle «Componenti» in cui si articola ciascuna Missione. Volendo fare un esempio su

⁸⁴⁶ I «Pilastri» individuati dalla disposizione in esame sono: a) «transizione verde»; b) «trasformazione digitale»; c) «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti»; d) «coesione sociale e territoriale»; e) «salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi»; f) «politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze».

⁸⁴⁷ Ai sensi dell'art. 3 Reg UE 2021/241.

⁸⁴⁸ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 241 ss.

questo discorso, il pensiero può essere rivolto alla Componente n. 2 della Missione n. 1 che è chiamata a «rafforzare la competitività del sistema produttivo rafforzandone il tasso di digitalizzazione, innovazione tecnologica e internazionalizzazione»⁸⁴⁹. In un caso simile, infatti, è chiaro che la riconduzione della Componente in esame alla materia omonima prevista all'art. 117, secondo comma, lett. r) Cost. non può essere automatica poiché il sistema produttivo è talmente articolato da poter intersecare qualsiasi altra competenza citata e non citata nell'art. 117 Cost.⁸⁵⁰. Per di più, a complicare ancora di più il quadro, va aggiunto che l'attribuzione allo Stato di una funzione legislativa in ragione di una competenza esclusiva non è sufficiente a fondare la legittimità costituzionale dell'allocazione allo stesso ente delle funzioni amministrative. In questo senso, infatti, affinché ciò avvenga deve intervenire il principio di sussidiarietà *ex art. 118 Cost.* che, in considerazione delle dimensioni ridotte degli altri enti, faccia in modo che questa tipologia di funzione venga attratta dallo Stato⁸⁵¹. Ragionando quindi sul diritto costituzionale vigente ne consegue che potrebbe essere necessario allocare ad un livello inferiore funzioni amministrative riguardanti assi strategici e specifici interventi del PNRR, riconducibili anche a materie quali, ad esempio, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» o il «coordinamento informativo statistico e informatico»⁸⁵².

Com'è noto, infatti – almeno a livello teorico – sia il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative sia l'invocazione della clausola dell'interesse nazionale non possono più essere utilizzati per richiamare al

⁸⁴⁹ Sull'articolazione del PNRR in Missioni e Componenti consulta il link: <https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>.

⁸⁵⁰ In questi termini v.: S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 241 ss.

⁸⁵¹ Su questo discorso cfr., tra i tanti: S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2004, pp. 578 ss.; G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, n. 2 del 2004, pp. 171 ss.; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2004, pp. 381 ss.; O. CHESA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2004, pp. 941 ss.

⁸⁵² S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 241 ss.

centro le funzioni amministrative, così come previsto dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 303 del 2003⁸⁵³. Per questo, dunque, seguendo le prerogative costituzionali, è indubbio che la realizzazione del PNRR deve coinvolgere anche le Regioni chiamandole in causa, in particolare, per l'elaborazione e lo sviluppo di politiche pubbliche in settori ad esse attribuiti. Sotto questo aspetto, infatti, neppure la c.d. "torsione centralista" della Corte costituzionale riguardante la riconduzione di diversi ambiti alle materie di competenza esclusiva dello Stato può negare il ruolo di primo piano che deve essere attribuito alle Regioni in numerosi e fondamentali settori coinvolti dal PNRR⁸⁵⁴. Chiaramente, però, non va dimenticato che lo Stato deve mantenere un coordinamento e un controllo centrale nell'attuazione del PNRR poiché, non solo ciò è previsto specificatamente dalla disciplina europea, ma anche perché tale legittimazione trova conferme anche nell'ormai monolitica giurisprudenza costituzionale che, in altri contesti, ha sempre tenuto in forte considerazione le esigenze unitarie discendenti da materie che non rientrano tra le competenze esclusive dello Stato. Sotto questo aspetto, però, la Consulta – pur riconoscendo a quest'ultimo la possibilità di avocare a sé lo svolgimento della funzione amministrativa in tali ambiti – ha previsto che esso debba però agire in forma condivisa con la Regione interessata, o con il sistema delle Regioni nel suo complesso, tramite lo strumento dell'intesa⁸⁵⁵. In tali casi, quindi, a rilevare è il modo in cui vengono valorizzati gli interessi sottesi alle materie regionali che emergono, a loro volta, nell'esercizio di competenze statali attraverso i paradigmi

⁸⁵³ Com'è noto, in Corte cost., sent. n. 303 del 2003, par. 2.2. del Considerato in diritto è stato previsto che «nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale».

⁸⁵⁴ Per una sintesi in merito cfr. M. CECCHETTI, *L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata nel 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quad. n. 24, Giappichelli, Torino, 2020., pp. 79 ss.

⁸⁵⁵ Quanto detto prende le mosse dalle sentenze della Corte Costituzionale n. n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004. Per un approfondimento cfr., tra i tanti: S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, cit.; S. PAJNO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, cit.

giurisprudenziali «dell'intreccio»⁸⁵⁶ e «della forte incidenza»⁸⁵⁷. Al riguardo, ancora, è noto che il legislatore statale deve prevedere che l'attuazione amministrativa delle norme da esso adottate sia effettuato predisponendo degli strumenti collaborativi con le Regioni o, in base ai casi specifici, con la singola Regione interessata dall'intervento⁸⁵⁸. Di talché, dunque, è parimenti chiaro che anche nella gestione del PNRR, pur con tutte le problematiche evidenziate, l'unico modo per mantenere saldo il sistema collaborativo è quello di coinvolgere adeguatamente le Regioni nell'elaborazione delle linee strategiche dell'attuazione del PNRR, nell'individuazione dei criteri di gestione delle risorse finanziarie e nella prefigurazione e programmazione degli interventi necessari, utilizzando i canali della leale cooperazione e preferendo i caratteri dell'intesa conformemente al modello della «sussidiarietà legislativa» e tenendo conto delle competenze regionali⁸⁵⁹.

In quest'ottica, infine, rientra anche il crescente protagonismo degli esecutivi, sia statali che regionali, i quali – incontrandosi nella Conferenza Stato-Regioni – riescono attraverso di essa a raggiungere gradi di leale collaborazione senza precedenti che, in questo modo, sono capaci di garantire un protagonismo della componente regionale soltanto “a valle” e non “a monte”, a prescindere che si ravvisi un intreccio tra ambiti materiali inestricabili o ci si trovi di fronte

⁸⁵⁶ Sul particolare tema dell'intreccio tra materie si vedano, tra le tante: Corte cost., sentt. n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 339 del 2009, n. 88 del 2009, n. 219 e n. 50 del 2005. Inoltre, sempre con riferimento a questo paradigma, è utile richiamare la sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 che discorre dell'intreccio nella decretazione legislativa; sul punto v.: J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., pp. 705 ss.; 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*, cit.; G. RIVOSACCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, cit.; G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità “cautelare”*, cit., pp. 2236 ss.

⁸⁵⁷ Con riferimento alla forte incidenza v. Corte cost., sentt. nn. 250 e 251 del 2009, n. 8 del 2011, n. 297 del 2012 e n. 88 del 2014.

⁸⁵⁸ Il tema della collaborazione è stato oggetto di un'interessante rivisitazione in Corte cost., sentt. n. 61 del 2018. Per approfondire v. 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*, cit.

⁸⁵⁹ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 243 ss.

all'attrazione in sussidiarietà⁸⁶⁰. Ovviamente, però, per non cadere nell'ipocrisia, non bisogna dimenticare che in tutti gli Stati, regionali o federali che siano, quando si affrontano momenti di crisi, il sistema tende ad accentrarsi e, di conseguenza, come sottolineato da autorevole dottrina, ogni rivendicazione autonomistica in tali periodi deve essere necessariamente soppesata con l'urgenza di una risposta tempestiva e soprattutto omogenea sul territorio nazionale al fine di avere una tutela uniforme dei diritti sottesa al mantenimento di un'uguaglianza formale e sostanziale tra i cittadini⁸⁶¹.

7.3. L'effettivo coinvolgimento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

In fin dei conti, dunque, è indubbio che le Regioni – essendo state escluse dalla fase di redazione del Piano – non potessero non assumere un ruolo centrale nel procedimento a “valle” poiché, come già anticipato, tali prerogative erano state ad esse assegnate dalla stessa normativa comunitaria la quale, una volta calata nel diritto interno, ha permesso il loro collocamento in una fase esecutivo-amministrativa fondamentale facendole assurgere al ruolo di soggetti attuatori. Siffatta scelta legislativa, però, se da una parte ha previsto quanto fin qui esposto, dall'altro ha fortemente accentrato i profili generali, di organizzazione e di coordinamento complessivo che, come si vedrà sono comunque contrapposti a quelli legati alla programmazione e alla realizzazione effettiva degli interventi⁸⁶².

⁸⁶⁰ Cfr. C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Riv. Dir. pubbl.*, n. 2 del 2021, pp. 667 ss.; S. PROFETI – B. BALDI, *Le Regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali di accesso all'agenda*, cit., pp. 431 ss.

⁸⁶¹ È particolarmente interessante a tal riguardo il ragionamento di: S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 267-268.

⁸⁶² S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 244 ss.

In ordine ai primi profili, cioè quelli legati all'aspetto più centralista dell'attività di coordinamento, non si può non richiamare quanto previsto dalla normativa di riferimento secondo cui è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la c.d. "Cabina di Regia" a cui sono stati affidati poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale del PNRR⁸⁶³ oltreché incombenze legate alla redazione di relazioni periodiche da presentare al Parlamento e alla Conferenza unificata, aggiornando sui propri lavori anche il Consiglio dei ministri⁸⁶⁴. Presso la stessa Presidenza, poi, sono stati istituiti sia il «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale» – cui sono attribuite funzioni consultive ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 77 del 2021 – sia la c.d. Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (art. 5 del d.l. n. 77 del 2021)⁸⁶⁵, tutti organismi in cui, però, le Regioni sono chiamate a presenziare soltanto in quelle adunanze⁸⁶⁶ in cui l'ordine del giorno rechi questioni inerenti a loro specifiche competenze costituzionali⁸⁶⁷.

A ben vedere, però, anche la partecipazione a queste riunioni non ha pienamente soddisfatto quanto chiesto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome la quale ritiene che le sue "affiliate" non godono della giusta autonomia⁸⁶⁸ poiché, in queste circostanze, esse sono equiparate alle università, alle parti sociali, alle categorie produttive e alla società civile che, com'è noto, non

⁸⁶³ Ai sensi dell'art. 2, d.l. n. 77 del 2021, la Cabina di Regia è coadiuvata da una segreteria tecnica presieduta dal Presidente del Consiglio ed è composta dai Ministri di volta in volta competenti per materia. Per approfondire il punto v. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di Governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 292.

⁸⁶⁴ S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONETTI–A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 274 ss.

⁸⁶⁵ Tali coordinamenti centrali non sono gli unici poiché al loro fianco risultano istituiti anche: il Servizio centrale per il PNRR (presso la Ragioneria generale dello Stato), il quale ha «compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR», nonché l'onere di rappresentare «il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241» (art. 6), e l'ufficio dirigenziale non generale con compiti di audit presso l'IGRUE, nell'ambito della Ragioneria generale (art. 7).

⁸⁶⁶ In questi organismi, le Regioni partecipano con l'intervento dei loro Presidenti o del Presidente della Conferenza.

⁸⁶⁷ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI–A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 245 ss.

⁸⁶⁸ Tale aspetto è considerato come un limite dalla stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel documento riguardante la governance del PNRR; in particolare ciò è stato previsto nel doc. 21/166/CR5b/C3.

hanno le stesse competenze, legislative e amministrative, che la Costituzione affida alle Regioni⁸⁶⁹. Per di più, oltre quanto fin qui riportato, è stato ulteriormente rilevato che neppure il raccordo tra Stato e Regioni previsto all'interno del Comitato interministeriale per la transizione ecologica e nel Comitato interministeriale per la transizione digitale, possa essere ritenuto sufficiente per il coinvolgimento regionale nella gestione della governance del PNRR. In tal senso, infatti, la partecipazione a questi comitati è garantita soltanto dalla presenza del Ministro per gli Affari regionali, che è chiamato a promuovere «momenti collaborativi» in Conferenza Stato-Regioni, e dalla partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni, il quale è investito dell'onere di rappresentare – da solo – tutte le istanze regionali⁸⁷⁰.

In fin dei conti, dunque, se da una parte sembra che il legislatore statale si sia occupato di prevedere dei luoghi di raccordo formali, dall'altro si evince, però, che la vera disciplina dell'attività regionale in queste arene decisorie è “pura apparenza”. Sul punto, infatti, si possono evidenziare due aspetti legati alla gestione regionale della governance del PNRR: il primo di questi, inerente a quanto detto *supra*, riguarda il fatto che – per alcuni settori in cui si sviluppa il Piano – lo Stato difetta di una competenza esclusiva e, di conseguenza, esso per poter esercitare una qualche funzione amministrativa non può non passare da una formale intesa con la Regione. Il secondo aspetto, invece, è inerente al fatto, che con gli organi sopra richiamati, il raccordo che si riesce a realizzare può riguardare unicamente una generale attività di coordinamento e indirizzo molto grossolana che non è destinata a coinvolgere le Regioni (se non in maniera sporadica) nell'elaborazione e nella gestione delle singole politiche che, di volta in volta e in concreto, possono essere poste all'attenzione della Cabina di regia o dei Comitati⁸⁷¹.

⁸⁶⁹ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 244 ss.

⁸⁷⁰ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di Governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., pp. 292-293.

⁸⁷¹ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 246 ss.

Volendo scendere ancora di più nel merito, si può affermare che il problema legato al coinvolgimento della componente regionale è maggiormente evidente quando ci si occupa dell'approvazione degli atti e delle attività programmatiche legate alla realizzazione di operazioni specifiche poiché il legislatore si è occupato, di fatto, soltanto del «coordinamento» e dell'«attività di gestione» degli interventi⁸⁷². In questo contesto, dunque, può accadere di trovarsi, da un lato, di fronte a quei casi in cui le amministrazioni centrali – dopo averne definito in autonomia i criteri generali⁸⁷³ – hanno provveduto ad adottare direttamente i bandi volti all'individuazione dei progetti da finanziare⁸⁷⁴ mentre, dall'altra, ci si può imbattere anche in quelle casistiche in cui il meccanismo prescelto riguarda la mera ripartizione delle risorse tra Regioni le quali, solo in un secondo tempo, avrebbero potuto procedere alla concreta individuazione degli interventi specifici⁸⁷⁵. Di talché, quindi, è evidente che, nella prima tipologia, il ruolo regionale è quello del mero «soggetto attuatore» degli interventi, nella misura in cui i bandi individuino tali autonomie come destinatarie degli stessi, al pari di Comuni, Province, privati, imprese, università, ecc., restando del tutto escluse nel caso, però, in cui ciò non si verifici⁸⁷⁶. Pertanto, dunque, le Regioni sono sotto una sorta di “fuoco incrociato” poiché, da una parte, potranno elaborare e proporre progetti solo se finanziate dalle amministrazioni centrali⁸⁷⁷ ma, dall'altra, saranno comunque obbligate ad adottare i bandi in base a quanto imposto dallo Stato perché solo così si possono portare a

⁸⁷² Si fa riferimento a quanto previsto nell'art. 7 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 e nel DPCM 9 luglio 2021.

⁸⁷³ Come si evince, per esempio, dal Decreto del ministro della Transizione ecologica 28 settembre 2021, n. 396.

⁸⁷⁴ Questo aspetto è molto evidente soprattutto quando gli interventi riguardano specifici “territori” tali quindi da ricomprendere la competenza amministrativa al livello regionale a prescindere da quale materia potesse essere richiamata). Ne sono un esempio calzante gli avvisi M2C.1.1 I 1.1 e M2C.1.1 I 1.2 emessi entrambi del Ministero della Transizione ecologica.

⁸⁷⁵ Nel novero di tale questione rientra, ad esempio, lo schema di decreto del ministro della Salute recante la ripartizione programmatica delle risorse alle Regioni e alle Province autonome per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano per gli investimenti complementari trasmesso alla Conferenza delle Regioni in data 30 novembre 2021.

⁸⁷⁶ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 247 ss.

⁸⁷⁷ L'unica “licenza” concessa alle Regioni è quella che le vede coinvolte, proprio per il tramite della Conferenza, nella composizione delle Commissioni giudicatrici dei progetti adottati in sede statale.

compimento i progetti già approvati da quest'ultimo⁸⁷⁸. Dando uno sguardo all'altra casistica evocata – quella cioè legata alla spartizione delle risorse tra Regioni – il quadro costituzionale di riferimento sembrerebbe rispettato soprattutto se, com'è accaduto, si riesce a raggiungere un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni⁸⁷⁹. Tuttavia, però, come spesso accade quando si discorre di tali temi, la situazione è molto più complessa. Difatti, le misure in vista delle quali sono attribuite le risorse alle Regioni sono individuate in modo talmente specifico e dettagliato dallo stesso PNRR che – anche in questo caso – queste ultime non dispongono di margini di manovra adeguati alla dimensione costituzionale della propria autonomia. In altri termini, quindi, ci si trova di fronte a qualcosa di molto simile ai fondi vincolati nella destinazione che, com'è noto, sono esclusi anche da quanto previsto all'art. 119 Cost.⁸⁸⁰.

Per quanto fin qui esposto, quindi, le Regioni hanno avuto unicamente un ruolo da «comprimarie» nell'attività di redazione del Piano⁸⁸¹ e un ruolo «attuativo» per quanto concerne la concretizzazione delle politiche legate al PNRR le quali, come si diceva, sono già decise, in via preliminare, dallo Stato. Il quadro di riferimento, poi, non è migliorato neppure con l'approvazione del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 che ha confermato l'impianto della normativa precedente. Difatti, pur mantenendo tutto l'impianto relativo alla partecipazione delle Regioni, per il

⁸⁷⁸ Così come previsto ad esempio nel Decreto del ministro della Transizione ecologica 28 settembre 2021, n. 396.

⁸⁷⁹ Il riferimento è allo schema di decreto del Ministro della Salute trasmesso alla Conferenza delle Regioni il 30 novembre 2021 ai fini dell'intesa ex art. 8 comma 6, della legge n. 131 del 2003.

⁸⁸⁰ In dottrina, sul punto, è stata avanzata l'ipotesi secondo cui i fondi in esame potessero essere considerati come delle «risorse aggiuntive» previste dall'art. 119, quinto comma, Cost., adottate al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale», «rimuovere gli squilibri economici e sociali», «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», e comunque per «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle [...] funzioni» degli enti territoriali: e tuttavia la generalità della destinazione – prevista per tutte le Regioni, e non per singoli enti o specifiche categorie degli stessi – esclude evidentemente tale possibilità. V. in questi termini: S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., p. 248 e, in particolare, nota 18.

⁸⁸¹ S. PROFETI – B. BALDI, *Le Regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali di accesso all'agenda*, cit., pp. 431 ss.

tramite del Presidente della Conferenza, a tutte le riunioni della Cabina di Regia⁸⁸², le modifiche del 2023 hanno semplicemente precisato che al fianco di quest'ultima debba agire anche il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale al quale devono partecipare le parti sociali, il Governo, le Regioni, gli Enti locali, le categorie produttive, le università e i rappresentanti della società civile poiché è loro affidata la funzione consultiva in tutte le materie interconnesse con l'attuazione del Piano stesso⁸⁸³. In conseguenza di questo, quindi, è chiaro che la partecipazione delle Regioni alla fase di attuazione del PNRR ha mantenuto le criticità iniziali⁸⁸⁴ considerato anche il fatto che la maggior parte delle responsabilità previste dal Piano sono tutte in capo al Governo⁸⁸⁵ il quale, peraltro, vanta numerosi titoli di intervento interpretabili, per la maggiore, come uno strumento di forte prevalenza qualora vi siano interferenze da parte delle Regioni⁸⁸⁶.

Tra questi titoli di intervento emerge per importanza la possibilità di utilizzare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021 i quali hanno la funzione di scongiurare il mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali dello stesso PNRR. La liceità di tale previsione normativa, che ricalca non solo ciò che è sancito dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, ma si basa anche sugli approdi giurisprudenziali confermati di recente dalle sentenze della Corte costituzionale n. 56 del 2018⁸⁸⁷ e n. 171 del 2015⁸⁸⁸, porta a ritenere che – così come previsto sin dalla pronuncia n. 177 del 1988 – i poteri sostitutivi devono essere assistiti da «garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali

⁸⁸² L'art. 1, comma 4, del d.l. n. 13 del 2023 che ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 1, comma 3, d.l. n. 77 del 2021, ha previsto la partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni sia per i casi specifici che per quelli generali.

⁸⁸³ Art. 3 del d.l. n. 77 del 2021.

⁸⁸⁴ In particolare v. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2 del 2021, pp. 148 ss.; M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, cit., pp. 179 ss.

⁸⁸⁵ Sulle responsabilità del Governo in merito alla gestione del PNRR v. G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, cit., pp. 715 ss. e, nello specifico, p. 717; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, cit., p. 150.

⁸⁸⁶ S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONETTI-A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 266 ss.

⁸⁸⁷ Corte cost., sent. n. 56 del 2018, par. 3.2 del Considerato in diritto.

⁸⁸⁸ Corte cost., sent. n. 171 del 2015, par. 4.2. del Considerato in diritto.

cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio di leale cooperazione»⁸⁸⁹. Sul punto, quindi, è chiaro che la Consulta abbia cercato di tracciare a più riprese una strada maestra per l'esercizio di tali poteri al fine di scongiurare che il loro impiego possa generare qualche pregiudizio alle attribuzioni regionali. Secondo tale profilo, infatti, l'esercizio del potere sostitutivo può essere attivato dal Governo, o da suoi organi, ogni qualvolta i presupposti sostanziali e procedurali siano disciplinati con legge o quando ci si trovi di fronte ad una palese e accertata inerzia regionale riguardante atti o attività privi di discrezionalità⁸⁹⁰. Di conseguenza, quindi, i poteri sostitutivi *ex art. 12* sono da considerarsi poteri di tipo collaborativo e non sanzionatorio poiché essi sono sempre orientati all'attuazione degli obiettivi del PNRR e alla tutela dei diritti senza prevedere alcuna esclusione delle Regioni dai processi decisori.

In ogni caso, però, per quanto queste scelte siano condivisibili, viste le congiunture del tempo attuale, sembra evidente che pur non vigendo più la clausola dell'interesse nazionale, le scelte pubbliche, avallate anche dalla Corte costituzionale, portino a ritenere di essere di fronte a logiche sempre più riconducibili a questa particolare clausola che, come avvenuto nel primo regionalismo, tende a minare le prerogative delle Regioni⁸⁹¹.

Sotto questo “vento centralista”, dunque, non poteva che finire anche la predisposizione e l'attuazione del PNRR il quale rischia di condannare le Regioni ad «un mesto crepuscolo»⁸⁹² se non si tracciano delle politiche virtuose con le prassi o con la redazione, da parte dello Stato, di percorsi condivisi. In linea teorica, infatti, se si dovesse scegliere di arrivare alla redazione di politiche virtuose attraverso il potenziamento della prassi ci si troverebbe ad avere maggiore margine di manovra con riferimento al coinvolgimento regionale poiché il potenziamento di questi

⁸⁸⁹ Corte cost., sent. n. 177 del 1988, par. 5.2 del Considerato in diritto.

⁸⁹⁰ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di Governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., pp. 299 ss.

⁸⁹¹ M. CECCHETTI, *L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata nel 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 96-97.

⁸⁹² Questa efficace espressione è di S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., p. 249.

strumenti – spesso in mano al Governo – permetterebbero alle Regioni di esprimersi sulle attività di attuazione del Piano in tutte quelle attività riconducibili al novero delle materie di propria competenza⁸⁹³.

Di contro, invece, scegliendo di tracciare dei percorsi condivisi, i problemi aumentano considerato che le Regioni, non solo sono chiamate a sacrificare gran parte del loro protagonismo (soprattutto nella fase decisoria), ma devono anche subire la carenza di competenza delle amministrazioni statali che, pur di non perdere la loro centralità decisionale, preferiscono affidare le competenze amministrative discendenti dal PNRR a società *in house* o a società di «assistenza tecnica» esterne⁸⁹⁴. In questo modo, quindi, sembrerebbe che la soluzione più idonea per garantire il rispetto del principio di leale collaborazione e aggirare i problemi più sopra prospettati risieda nel maggior coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali le quali, quanto meno, riuscirebbero ad alleggerire le incombenze statali contribuendo al raggiungimento dei risultati prefissati dal PNRR, traghettando definitivamente il nostro Paese fuori dalla crisi post-pandemia⁸⁹⁵.

⁸⁹³ Il concetto è ripreso anche in: M. CORRIAS, *Il ruolo delle Regioni nella gestione del PNRR: l'ennesima conferma dell'accentramento statale?*, in G. G. CARBONI (a cura di), *Quaderni del dottorato di Scienze Giuridiche Università degli Studi di Sassari*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 173 ss.

⁸⁹⁴ S. PAJNO, *op. ult. cit.*, pp. 249-250.

⁸⁹⁵ *Ibidem*.

CAPITOLO III

LA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME: UNA RISPOSTA ALLA CRISI DEL REGIONALISMO ITALIANO?

Sommario: *1. L'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e il suo eventuale ruolo nella definizione dell'indirizzo politico nazionale; 2. La Conferenza delle Regioni nell'eventualità di una riforma costituzionale; 2.1. Costituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dell'intero sistema delle Conferenze; 2.2. Il ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dinanzi alla modifica del bicameralismo paritario; 3. Due soluzioni a Costituzione vigente; 3.1. Una preliminare constatazione; 3.2. L'utilizzo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali; 3.3. Il potenziamento del ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome attraverso la legislazione ordinaria; 4. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome può essere la chiave di volta per superare la crisi del regionalismo italiano? Riflessioni conclusive.*

1. L'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e il suo eventuale ruolo nella definizione dell'indirizzo politico nazionale

Alla luce di quanto fin qui esposto è evidente che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si candida ad essere l'organo principale in cui far confluire tutte le istanze delle autonomie regionali che aspirano a rendersi fautrici del proprio destino provando a superare definitivamente la continua e perdurante crisi che accompagna il regionalismo italiano. L'intento, però, discendente direttamente dall'enunciato dell'art. 5 Cost. – che, com'è noto, impegna la Repubblica ad adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» – non risulta facilmente

realizzabile e, di conseguenza, non è parimenti agevole individuare soluzioni comode per il superamento della crisi di cui sopra.

Tuttavia, però, grazie al crescente protagonismo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, le strade tradizionalmente percorse dalla dottrina potrebbero essere riscoperte. In questo contesto, infatti, si potrebbe pensare, alternativamente, alla possibilità per le Regioni di indirizzare, o quanto meno influenzare, la definizione dell'indirizzo politico nazionale o alla possibilità di intervenire sulla definizione dei rapporti tra Stato e Regioni attraverso una riforma costituzionale (a prescindere che essa sia circoscritta o riguardi tutto il Titolo V) o, come terza via, alla possibilità di approvare una puntuale attività normativa che, tra le altre cose, permetta di dare piena attuazione alle previsioni costituzionali già in vigore, ivi comprese quelle discendenti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Lasciando al proseguo dello scritto le ultime due possibili soluzioni, è preliminarmente utile concentrarsi sulla strada legata alla possibile influenza che le Regioni possono esercitare nella formazione dell'indirizzo politico nazionale. A tal proposito, infatti, le autonomie in esame hanno già cominciato a percorrere questo sentiero grazie anche all'applicazione dell'enunciato dell'art. 117, ottavo comma, Cost. che, come si è detto nei capitoli precedenti, permette la ratifica di intese tra Regioni al fine di migliorare l'«esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni». Il primo passo ufficiale in questa direzione, compiuto al dichiarato fine di rendere le Regioni maggiormente protagoniste nelle scelte di carattere nazionale riguardanti le loro sfere di interesse, è stato compiuto il 6 dicembre 2022 quando, nella seduta della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome svoltasi a Monza, i Presidenti delle venti regioni e quelli delle due province autonome hanno stipulato l'intesa recante l'istituzionalizzazione della stessa Conferenza che, in via successiva, è stata poi ratificata dai singoli Consigli regionali con un'apposita legge⁸⁹⁶.

⁸⁹⁶ Le disposizioni normative di ratifica dell'intesa di cui si discorre sono le seguenti: legge reg. Abruzzo 15 febbraio 2023, n. 9; legge reg. Basilicata 18 aprile 2023, n. 8; legge reg. Calabria 15

Nel merito, il testo di questo particolare accordo infraregionale, evocando in una sorta di preambolo tutte le date salienti della storia della Conferenza, principia dal raggiungimento dell'accordo ai sensi dell'art. 117, ottavo comma, Cost. stabilendo, all'art. 1, la costituzione della Conferenza «con sede a Roma» e dotandola «di autonomia patrimoniale, finanziaria e contabile». In questo modo, quindi, i Presidenti delle Regioni concordano che la Conferenza debba assurgere al ruolo di organo comune tra le Regioni e le Province autonome dovendosi occupare, in via sempre più imperniante, della «elaborazione e definizione degli accordi, delle intese, delle posizioni comuni e delle forme di coordinamento per il migliore esercizio delle funzioni, per la partecipazione in funzione di proposta e consultiva alla formazione delle leggi e delle altre normative statali ed europee nelle materie di interesse regionale»⁸⁹⁷.

Già da questa prima posizione, dunque, si capisce come uno dei principali obiettivi che la Conferenza si pone sia quello di rendersi protagonista non solo nelle fasi più avanzate del procedimento, ossia quelle in cui viene richiesta una funzione consultiva dell'organo, ma anche, e questa forse è la novità più importante, in fase di avvio del procedimento legislativo tanto che sembrerebbe voler assumere un ruolo anche nella fase di iniziativa. Oltre questa assoluta novità, che allo stato attuale resta in netto contrasto con quanto stabilito dall'art. 71 Cost.⁸⁹⁸, l'intesa di cui si discute mantiene intatte tutte quelle attività inerenti l'espressione di pareri su

marzo 2023, n. 11; legge reg. Campania 5 luglio 2023, n. 12; legge reg. Emilia-Romagna 21 febbraio 2023, n.1; legge reg. Friuli-Venezia Giulia 10 febbraio 2023, n. 2; legge reg. Lazio 3 agosto 2023, n. 9; legge reg. Liguria 28 febbraio 2023, n. 3; art. 3 della legge reg. Lombardia 28 dicembre 2022, n. 33; art. 12 della legge reg. Marche 30 dicembre 2022, n. 31; legge reg. Molise 10 marzo 2023, n. 3; legge reg. Piemonte 26 maggio 2023, n. 7; legge reg. Puglia 30 marzo 2023, n. 5; legge reg. Sardegna 14 aprile 2023, n. 3; legge reg. Siciliana 19 settembre 2023, n. 10; legge reg. Toscana 10 marzo 2023, n. 10; legge reg. Trentino-Alto Adige 21 febbraio 2023, n. 1; legge reg. Umbria 13 marzo 2023, n. 3; legge reg. Valle d'Aosta 14 giugno 2023, n. 8; legge reg. Veneto 4 agosto 2023, n. 18; legge prov. Bolzano 16 febbraio 2023, n. 3 e legge prov. Trento 13 febbraio 2023, n. 4.

⁸⁹⁷ Art. 1 dell'intesa stipulata in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, rinvenibile come allegato nelle leggi regionali evocate nella nota precedente.

⁸⁹⁸ L'art. 71, primo comma, Cost. recita «L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale». Secondo questo assunto, dunque, è chiaro ed evidente che una legge regionale – seppur adottata a seguito del procedimento previsto dall'art. 117, ottavo comma, Cost. – non può derogare a quanto qui previsto poiché solo la legge costituzionale può attribuire ad un ente diverso da quelli succitati il potere di iniziativa legislativa.

temi di interesse regionale prevedendo, in via ulteriore, la possibilità che la stessa Conferenza possa presentare proposte riguardanti la vita dell'intero sistema delle autonomie territoriali con il fine di porle a conoscenza del Governo, del Parlamento e degli altri organismi centrali dello Stato e dell'Unione europea⁸⁹⁹.

Il testo dell'intesa prosegue, inoltre, definendo anche tutta l'attività istruttoria svolta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per la redazione degli ordini del giorno delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata che, fino alla redazione di tale intesa, era ad essa affidata soltanto per prassi consolidata. Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 2, alla Conferenza in parola è affidato anche il compito di promuovere il raccordo sia con le associazioni rappresentative delle Autonomie locali a livello nazionale ed europeo, sia anche tutte quelle attività volte al potenziamento della cooperazione istituzionale tra le Regioni e le Province autonome per la definizione di indirizzi condivisi e per l'esercizio coordinato delle rispettive competenze e funzioni⁹⁰⁰. Il dettaglio di tutte queste attività è lasciato, invece, alle disposizioni previste dal Regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il quale, in attesa di una sua riforma organica⁹⁰¹, resta valido con il testo attuale, aggiornato al 6 maggio 2021⁹⁰².

Com'è ovvio, però, la centralità dell'istituzionalizzazione di cui si discorre – che in qualche modo riesce a superare le perplessità dottrinali legate alla natura precedente della Conferenza⁹⁰³ – non si esaurisce con la possibilità di partecipazione anche alla fase di proposta dell'attività legislativa riguardante le Regioni ma essa, bensì, trova una sua ragion d'essere anche nel potenziamento delle prospettive dell'intero sistema delle conferenze. Sul punto, infatti, la dottrina distingue due diversi piani di azione poiché, da una parte, si potrebbe seguire e raggiungere quegli obiettivi già messi a fuoco dall'Indagine conoscitiva sui rapporti

⁸⁹⁹ Art. 2 dell'intesa stipulata in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

⁹⁰⁰ *Ibidem*.

⁹⁰¹ La riforma del regolamento non è stata ancora calendarizzata ma quando questo avverrà il testo del nuovo regolamento verrà pubblicato in tutti i Bollettini Ufficiali delle Regioni

⁹⁰² Art. 2 dell'intesa stipulata in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

⁹⁰³ Tra i tanti che hanno criticato le modalità con cui è venuta alla luce la Conferenza in esame si veda: L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, cit., pp. 707 ss.

tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali realizzata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel 1980⁹⁰⁴ e, dall'altra, invece, occorrerebbe inserire la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel sistema delle conferenze per migliorarne le prestazioni sia da un punto di vista organizzativo sia da un punto di vista formale. Tuttavia, però, per poterle analizzare – ferma restando l'assoluta interconnessione tra entrambe le questioni – è meglio trattarle separatamente visto e considerato che è auspicabile migliorare la funzionalità del sistema vigente senza però modificarne il senso complessivo, sia perché si sia dell'avviso che esso sia soddisfacente, sia perché è oggettivamente difficile immaginare una riforma costituzionale organica in questo particolare momento storico⁹⁰⁵.

Focalizzandosi ora soltanto sul primo dei due aspetti evocati, è utile qui occuparsi di quei originari e principali obiettivi discendenti dall'individuazione della «sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento» che oggi è rappresentata dalla Conferenza Stato-Regioni. Tuttavia, però, in un sistema multilivello come quello attuale la sola valorizzazione di quest'ultima non riuscirebbe a migliorare l'intero sistema delle Conferenze che, di conseguenza, non potrebbe candidarsi a unico strumento capace di concorrere ad assicurare l'effettiva cementificazione dell'indirizzo politico, espresso al centro dal sistema delle autonomie, e l'indirizzo politico che matura nel raccordo Presidente-Consiglio a livello regionale⁹⁰⁶. Sotto questo aspetto, infatti, sarebbe necessario che le autonomie territoriali fossero dotate dell'effettiva possibilità di incidere sull'elaborazione delle politiche del centro, con riguardo –

⁹⁰⁴ Il testo dell'Indagine conoscitiva, conclusasi il 12 febbraio 1980 e approvata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, è consultabile in: <https://www.senato.it/static/bgt/listastencomm/4/40/s/8/index.html>, res. n. 10. L'iter di discussione era cominciato nel 1979 come si può ben vedere in A. ANIASI, *Rapporto 1982 sullo Stato delle Autonomie del Ministro per gli Affari regionali*, cit., pp. 360 ss.

⁹⁰⁵ G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Marchesi Grafiche Editoriali, Roma, 2022, pp. 423 ss. e in particolare p. 424.

⁹⁰⁶ G. RIVOCCHI, *op. ult. cit.*, p. 424.

ovviamente – ad un nucleo ristretto ma comunque significativo di interventi decisionali così da conquistare quella che in dottrina è stata chiamata “lealtà federale” degli enti sub-statali⁹⁰⁷. Per ottenere questo particolare obiettivo, sono stati individuati diversi percorsi da seguire ma, di sicuro, il più importante di essi è legato al fatto che l’organo a cui si debba affidare la funzione di “raccordo” tra le autonomie e l’indirizzo politico centrale deve essere posto in condizione di lavorare nell’ambito della funzione legislativa con qualcosa di più di un “mero parere”⁹⁰⁸ poiché, almeno stando alla giurisprudenza costituzionale, le Regioni continuano ad aspirare alla partecipazione nelle scelte legislative⁹⁰⁹ e, a ben vedere, anche l’intesa raggiunta in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sembra muovere proprio verso tale lettura.

In questo senso, quindi, come si vedrà meglio più avanti, appare quasi indispensabile predisporre degli strumenti simili a quelli previsti dall’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 per l’integrazione, con rappresentanti di tutte le autonomie, della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Chiaramente, per quanto sia da una parte auspicabile un coinvolgimento del genere, dall’altro le critiche potrebbero essere mosse dal fatto che si possono creare degli ostacoli significativamente difficili da superare nella formazione di un indirizzo politico che, già allo stato attuale, manifesta problemi molto complessi. Di talché, quindi, occorre soppesare con attenzione l’estensione di questi poteri che, naturalmente – vista anche la recente istituzionalizzazione – sembrerebbero spettanti alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Questo approccio, che tempo addietro è stato definito in maniera molto convincente *«few powers, deep*

⁹⁰⁷ S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it*, n. 4 del 2014, pp. 16 ss. e spec. pp. 19 e 25.

⁹⁰⁸ In questi termini cfr. P. CARETTI, *Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle Conferenze»?*, cit. pp. 1169 ss.

⁹⁰⁹ Su questo particolare tema, cfr., tra gli altri, S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, cit., p. 12; G. RIVOCCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in J. M. CASTELLÀ ANDREU – S. PAJNO – G. RIVOCCHI – G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, cit., pp. 277 ss.

powers»⁹¹⁰, permetterebbe di “portare al centro”⁹¹¹, per il tramite del lavoro compiuto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il punto di vista delle autonomie in maniera tale che il loro apporto possa essere in grado di incidere significativamente sulla formazione dell’indirizzo politico centrale senza che, allo stesso tempo, possa essere così gravoso da “paralizzare” quest’ultimo in settori particolarmente centrali per la vita del Paese⁹¹².

Per di più, con riferimento a questa particolare questione, è stato ampiamente dimostrato che le maggiori problematiche legate al mancato successo della riforma costituzionale del 2001 siano riconducibili, innanzitutto, alla mancata previsione di sedi e di istituti collaborativi tra lo Stato e le autonomie nel procedimento legislativo e nella realizzazione delle politiche pubbliche. Questo perché, da una parte, non è stato modificato l’assetto della seconda Camera e, dall’altra, perché non si è mai proceduto all’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali la quale, secondo alcuni, avrebbe comportato un significativo aggravio procedurale nella discussione e nell’approvazione dei disegni di legge inerenti alle materie di potestà concorrente o legate alla finanza territoriale⁹¹³. È indubbio, però, che l’integrazione in parola avrebbe potuto rivelarsi un istituto cooperativo molto efficace⁹¹⁴ anche alla luce, ad esempio, di quanto previsto nell’ultimo tentativo di riforma costituzionale la quale

⁹¹⁰ G. DORIA, *The Paradox of Federal Bicameralism*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, n. 5 del 2006, p. 35, consultato al seguente link: www.eurac.edu/edap.

⁹¹¹ G. RIVISECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l’Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., p. 424.

⁹¹² In questi termini, v.: G. DORIA, *The Paradox of Federal Bicameralism*, cit., pp. 35 ss.; S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, cit., pp. 16 ss.

⁹¹³ Tra i tanti si vedano: R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, cit., pp. 791-802 secondo cui «l’art. 11 propone una soluzione che è meglio cercare di non risuscitare» sia perché andrebbe ad aggravare il procedimento legislativo, sia perché questo aggravio opererebbe soltanto con riferimento a disposizioni inerenti materie di tipo concorrente e legate all’art. 119. Sul punto v. anche: S. CECCANTI, *A Costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?)*. *La priorità è la disciplina dei gruppi*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015-2016. Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017, p. 21; V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *federalismi.it*, n. 25 del 2006.

⁹¹⁴ G. RIVISECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l’Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 425 ss.

non prevedeva il procedimento legislativo paritario per l'esame di disegni di legge in materia di finanza regionale e locale⁹¹⁵. Da quanto fin qui esposto, dunque, si evince in maniera molto chiara che il più grande problema del diritto costituzionale delle autonomie territoriali rimane quello legato alla vigenza del sistema bicamerale paritario nella composizione e nelle funzioni dei due rami, in cui il Senato della Repubblica, alla stessa stregua della Camera dei Deputati, è completamente assorbito dalla logica della rappresentanza politica, precludendo in tal modo ogni qualsivoglia emersione della rappresentanza territoriale nel Parlamento italiano⁹¹⁶.

Mancando questo particolare meccanismo, dunque, il nostro ordinamento – in maniera quasi camaleontica – è dovuto correre ai ripari rifugiandosi nel sistema delle Conferenze il quale, grazie anche all'intervento della Corte costituzionale, è assunto a sede principale per la definizione e «l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»⁹¹⁷ se non altro nei settori amministrativi e in quelli riguardanti i regolamenti. Dal punto di vista legislativo, invece, le Conferenze non consentono di realizzare appieno il principio cooperativo poiché non è previsto nulla sul punto all'interno del dettato costituzionale. Anche qui, com'è stato ampiamente argomentato nei capitoli precedenti, la Corte costituzionale ha elaborato una vera e propria dottrina della leale collaborazione mediante la costruzione di paradigmi cooperativistici incentrati sul ruolo delle Conferenze, tra cui è giusto nuovamente ricordare la sussidiarietà legislativa⁹¹⁸ e i paradigmi dell'intreccio e della forte incidenza⁹¹⁹. Questi meccanismi, come detto

⁹¹⁵ Sulle modifiche che il testo della riforma costituzionale del 2016 avrebbe introdotto nell'ordinamento si rimanda a: S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso) – limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, Giappichelli, Torino, 2016; P. COSTANZO (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, (Serie: Gli Speciali della Giurisprudenza Italiana), Wolters Kluwer, Milano, 2016.

⁹¹⁶ Già in riferimento all'originario Titolo V della Costituzione, la dottrina lamentava la mancanza di adeguate sedi di confronto e raccordo tra lo Stato e le Regioni; sul punto, si veda tra i tanti: L. PALADIN, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in A.A. V.V., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979, p. 109.

⁹¹⁷ Corte cost., sent. n. 31 del 2006, par. 4.2. del Considerato in diritto.

⁹¹⁸ Cfr. O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, cit., pp. 306 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, cit.; l'aspetto è comunque trattato ampiamente nel capitolo 1, par. 2.3, del presente lavoro.

⁹¹⁹ Cfr. S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. FERRARA – M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente – I procedimenti amministrativi per la tutela*

di derivazione giurisprudenziale, hanno permesso, soprattutto nella fase successiva alla riforma del Titolo V del 2001, che il sistema delle Conferenze e degli istituti collaborativi (pareri, intese, accordi) compensassero la mancata partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo in cui era previsto il coinvolgimento degli enti sub-statali, sia con riferimento all’attuazione degli atti normativi sia nella realizzazione delle politiche pubbliche⁹²⁰.

A tale proposito, dunque, è giusto evidenziare la non casualità del fatto che il potenziamento del sistema delle conferenze sia avvenuto in assenza di una modifica della seconda Camera che fosse realmente rappresentatrice degli interessi territoriali, anche soltanto nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001⁹²¹. Ed è su questo solco tracciato dalla Corte costituzionale che l’istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dovrebbe trovare fondamento poiché, come risulta anche dall’Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”, svoltasi a margine del tentativo di riforma costituzionale portato avanti nella XVII legislatura⁹²², questo sistema – integrato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – possa essere mantenuto anche nell’ipotesi di trasformazione del Senato in “Camera delle autonomie”⁹²³, visto che l’una non esclude l’altra nel

dell’ambiente, cit., p. 431 ss. (con riguardo alle materie in cui l’esercizio della funzione legislativa statale possa determinare una “forte incidenza” sulle funzioni amministrative regionali, a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 88 del 2003). L’aspetto è comunque trattato anche supra in Cap. 1, § 2.3.

⁹²⁰ In tal senso si veda il maestro R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del Giudice costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffè, Milano, 2014, pp. 22 ss.

⁹²¹ Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale in una miriade di pronunce tra cui si richiama, preliminarmente: Corte cost., sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto, ove la Corte evoca la «*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*». Negli stessi termini si vedano anche: Corte cost., sent. n. 278 del 2010, par. 12 del Considerato in diritto e Corte cost., sent. n. 7 del 2016, par. 2 del Considerato in diritto.

⁹²² Cfr. il Documento approvato all’unanimità dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 13 ottobre 2016, Doc. XVII-bis, n. 7.

⁹²³ G. RIVOSACCHI, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l’Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit. p. 424.

senso che il sistema delle Conferenze, con l'importante apporto della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, potrebbe così occuparsi in maniera più impervia dell'influenza sull'indirizzo politico nazionale – almeno con riguardo alle competenze concorrenti – lasciando alla seconda Camera (con la modifica del sistema bicamerale paritario) la possibilità di perseguire, attraverso la legislazione ordinaria, gli interessi generali del sistema delle autonomie.

2. La Conferenza delle Regioni nell'eventualità di una riforma costituzionale

2.1. Costituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e dell'intero sistema delle Conferenze

Indagata la strada dell'influenza che può esercitare la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla definizione dell'indirizzo politico nazionale, a maggior ragione ora che ha trovato una sua istituzionalizzazione, occorre percorrere in tale sede il sentiero “più impervio” della riforma costituzionale. Banalmente, però, per quanto questo sia il percorso più complesso da seguire, il compimento di quell'ulteriore passo in avanti verso la costituzionalizzazione potrebbe gettare le basi per risolvere, in maniera definitiva, la crisi in cui imperversa il regionalismo italiano.

Ma andiamo per gradi. La bocciatura del referendum costituzionale del 2016 ha fatto capire una volta di più – come se ancora ce ne fosse bisogno – che il popolo crede nella Costituzione vigente e, pertanto, forse una riforma organica e ampia del Titolo V potrebbe nuovamente incorrere in una bocciatura netta e schiacciante, a maggior ragione se la scelta di mettere mano ai rapporti tra Stato e Regioni viene

“strumentalizzata” per interessi politici di parte⁹²⁴. Da questo assunto, quindi, anche qualora si ragionasse su una riforma inerente alla costituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il lavoro del legislatore costituzionale dovrebbe tenere conto sia delle problematiche più sopra esposte sia anche del particolare momento storico-politico in cui esso sarebbe chiamato ad operare.

Ad ogni buon conto, tuttavia, volendo ragionare “a somma zero”, le strade percorribili in seno alla costituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e dell’intero sistema delle Conferenze sono sostanzialmente due: la prima sarebbe quella in cui questi organi concorrano al superamento del bicameralismo paritario, a cui potrebbe seguire – almeno per una parte della dottrina – anche la soppressione del Senato della Repubblica⁹²⁵; mentre la seconda verterebbe, invece, sulla mera costituzionalizzazione del sistema più sopra evocato individuando i meccanismi in cui inserirsi nell’assetto bicamerale vigente.

Muovendo da quest’ultimo intervento, infatti, anche la sola costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze (in cui può ben essere ricompresa la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome) risolverebbe il problema originario della mancanza di un fondamento costituzionale esplicito del principio di leale collaborazione di cui esse sono naturale espressione. Sotto questo aspetto, infatti, l’effettiva azione della Conferenza in discorso (e dell’intero sistema delle Conferenze), operata sia in relazione all’elaborazione dell’indirizzo politico sia in riferimento all’esercizio delle funzioni legislative e amministrative, è oggi affidata alla discrezionalità del legislatore statale il quale, pur essendo vincolato dai

⁹²⁴ Cosa che è accaduta sia nel 2006 che nel 2016. Per quanto concerne il referendum più recente e la personalizzazione operata dall’allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi si rimanda a S. VENTURA, *La comunicazione referendaria di Matteo Renzi. Personalizzazione, narrazione e feuilleton*, in *Comunicazione politica*, n. 3 del 2017, pp. 441 ss.

⁹²⁵ Sul punto si vedano, a titolo esemplificativo: R. BIN – I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6 del 2006, pp. 903 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, cit., pp. 345 ss.; P. CIARLO – G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio AIC*, ott. 2013.

principi affermati dalla Corte costituzionale, ha notevoli margini di manovra sulle modalità con cui sottoporre gli atti di propria competenza alle Conferenze⁹²⁶.

Per questi motivi, quindi, in conformità all'approccio del «*few powers, deep powers*», il primo passo in cui dovrebbe muovere la riforma costituzionale sarebbe quello di attribuire alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ma in generale a tutto il sistema delle Conferenze, dei poteri da esplicarsi nell'ambito del procedimento legislativo. Ovviamente questi ultimi potrebbero assumere qualunque tipo di veste, ma la soluzione più logica sarebbe lasciare loro un potere consultivo, esplicabile attraverso il rilascio di pareri che, però, in caso fossero negativi, non siano semplicemente ignorati come spesso accade, ma possano essere superati attraverso l'assunzione di deliberazioni ottenute con una maggioranza più ampia di quella semplice, così da permettere di superare le logiche partitiche in favore di un disegno costituzionale più ampio⁹²⁷.

Un'altra soluzione, già avanzata in dottrina, potrebbe invece fondarsi sulla “razionalizzazione” del sistema delle Conferenze il quale, trovando un radicamento nella Costituzione, possa da un lato mantenere intatta l'autonomia organizzativa e funzionale di ogni singola Conferenza ma, dall'altro, possa essere concesso ad ognuna di esse di occuparsi di aree e tematiche specifiche, magari suddividendo l'attività delle Conferenze in base ai settori in cui si intende intervenire⁹²⁸. In questo senso, quindi, si potrebbe attribuire un ruolo consultivo e obbligatorio alla

⁹²⁶ Sul punto è significativo quanto detto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 263 del 1992, dove nel paragrafo 2 del considerato in diritto, la Consulta precisa che la convocazione della Conferenza Stato-Regioni da parte del Presidente del Consiglio è facoltativa arrivando a negare la vincolatività di quanto deliberato in quella sede.

⁹²⁷ Si pensi, ad esempio, all'idea che possa essere sentita la Conferenza delle Regioni in merito alla modifica dei rapporti intercorrenti tra queste autonomie e lo Stato e che, il suo parere contrario, obblighi il Parlamento a ridiscutere la modifica di tali rapporti. O ancora, si pensi alla possibilità secondo cui la Conferenza delle Regioni possa esprimersi su una modifica legata alla definizione delle disposizioni di principio in materia sanitaria o in materia di governo del territorio che, una volta stoppata dal parere negativo di quest'ultima, possa tornare alle Camere per una nuova discussione che possa accogliere le rimostranze regionali o superarle attraverso una deliberazione assunta con una maggioranza assoluta o, addirittura, qualificata dei 3/5. Tale ultima questione, infatti, permetterebbe alle Regioni di assumere una posizione forte anche a livello legislativo lasciando, però, al Parlamento sempre l'ultima parola.

⁹²⁸ G. RIVOSACCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 429 ss.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sia nelle decisioni di carattere legislativo riguardanti le materie di competenza concorrente⁹²⁹ sia anche con riferimento agli interventi di tipo programmatico, amministrativo e finanziario, con la previsione, però, che in questi casi, essa possa essere affiancata anche da una qualche forma di attività collaborativa con il sistema delle autonomie locali⁹³⁰.

Oltre queste possibili risposte, degli spunti di riflessione sulla costituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome possono giungere anche volgendo lo sguardo ai vari tentativi di riforma costituzionale già avanzati in passato e inerenti all'intero sistema delle Conferenze. In primo luogo, infatti, giova ricordare quanto previsto dal progetto di revisione costituzionale approvato nel 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura (c.d. "Bicamerale D'Alema") la quale introduceva, nel Titolo III della seconda parte della Costituzione, una Sezione II che assumeva la denominazione di «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni». In quest'unico articolo, il legislatore aveva previsto l'istituzione di una «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni [...] formata da ministri, sindaci e presidenti di Province e di Regioni», tesa a promuovere «intese ai fini dell'esercizio delle rispettive funzioni di governo» e a svolgere le eventuali altre funzioni che, un'apposita legge, avesse previsto.

Il punto positivo di questa modifica, non ripresa poi dal disegno di legge approvato dalle Camere nella XIV legislatura, è che con la sola costituzionalizzazione di questa particolare Conferenza si sarebbe arrivati ad una generale collaborazione tra gli enti costitutivi della Repubblica i quali avrebbero concorso insieme, e secondo le rispettive funzioni, al raggiungimento della leale collaborazione. Tale aspetto positivo, però, come anticipato poco sopra, non è stato

⁹²⁹ Dalle quali il Parlamento possa discostarsi soltanto con particolari procedure, come ad esempio quote di maggioranze aggravate o il coinvolgimento nel processo decisionale delle minoranze parlamentari.

⁹³⁰ G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., p. 430.

fatto proprio dal disegno di legge approvato dalla maggioranza di centro-destra nel 2005 poiché, all'epoca, il legislatore costituzionale preferì – sempre con una disposizione puntuale – affidare alla c.d. legge bicamerale l'istituzione della «Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese», riservando così al legislatore ordinario la scelta sull'istituzione di altre Conferenze tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni⁹³¹. Chiaramente, questa sorta di «preferenza obbligata», nei confronti della Conferenza Stato-Regioni rischiava di non assicurare alcun tipo di continuità al resto del sistema delle Conferenze, arrivando a ridimensionare – secondo alcuni⁹³² – l'utilizzo degli strumenti collaborativi ai soli rapporti tra Stato e Regioni⁹³³.

Per quanto limitanti sotto i punti di vista più sopra evocati, i tentativi di riforma del 1997 e del 2005 avevano comunque previsto una forma di costituzionalizzazione del sistema delle conferenze cosa che, invece, non era stata prevista nel testo della c.d. riforma “Renzi-Boschi”, con buona pace di quanto emerso dalle indagini conoscitive portate avanti dalla Commissione bicamerale le quali, in modo quasi unanime, avevano rilevato la necessità di mantenere nell'ordinamento l'intero sistema delle Conferenze⁹³⁴. Di conseguenza, dunque, pur con il “naufragio” di questi tentativi di riforma, appare evidente la necessità – avvertita a più riprese dal legislatore – che la costituzionalizzazione di questo particolare sistema collaborativo sia quanto mai opportuno, anche se va evidenziato che la fissazione in Costituzione non deve essere fine a se stessa ma deve altresì assicurare a tali organi un solido fondamento costituzionale che permetta loro di

⁹³¹ Così stabiliva il testo dell'art. 118, terzo comma, Cost., come modificato dall'art. 40 del disegno di legge XIV legislatura, A.S. 2544-D.

⁹³² Sul punto cfr.: C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, cit., p. 4.

⁹³³ G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 430 ss.

⁹³⁴ Tra le diverse posizioni espresse in Commissione sul punto si rimanda a S. PAJNO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”*, cit.; G. RIVOCCHI, *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze” (25 febbraio 2016)*, cit.

tutelarsi anche dinanzi al giudice delle leggi, attraverso l'evocazione di un parametro forte e testualmente garantito⁹³⁵.

Un ulteriore tassello che garantirebbe una costituzionalizzazione efficace, infine, sarebbe l'“allontanamento” dall'idea che il sistema delle Conferenze debba essere una sorta di «sede di coordinamento centralizzata»⁹³⁶ poiché è indubbio che una siffatta classificazione confermerebbe un'organizzazione particolarmente dipendente dall'amministrazione centrale, cosa che ne limita, e non di poco, l'azione. Secondo tale assunto, infatti, non è sembrata accettabile neppure la soluzione presentata nella passata legislatura da diversi senatori dell'allora maggioranza, secondo cui la costituzionalizzazione delle Conferenze avrebbe dovuto coniugarsi con l'introduzione di una clausola di supremazia attivabile su proposta del Governo a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale⁹³⁷.

In definitiva, dunque, anche alla luce di quanto fin qui esposto in linea generale sui tentativi di riforma dell'intero sistema delle Conferenze, qualora si optasse per la strada della costituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si dovrebbero tenere a mente sia le questioni legate alla fissazione del principio di leale collaborazione in Costituzione sia anche del predetto “allontanamento” dal coordinamento centralizzato a vantaggio di un coordinamento più marcatamente orizzontale (di cui, già allo stato attuale, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome appare un esempio virtuoso) senza tralasciare il fatto che un tentativo di riforma simile debba essere sempre valutato in relazione alle scelte compiute con riferimento alla riforma o al

⁹³⁵ In questo senso, si vedano le osservazioni espresse sul disegno di legge costituzionale A.S. n. 1825 da Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Documento per l'audizione parlamentare avviata dalla I Commissione del Senato nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.S. 1825 cost., recante “Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel Titolo V della parte seconda della Costituzione”*, Doc. 20/223/CR5C/C1, 3 dicembre 2020, 5.

⁹³⁶ Così in G. PASTORI, *Il principio autonomistico*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, n. 3 del 1997, p. 686.

⁹³⁷ Il riferimento è al disegno di legge costituzionale A.S. n. 1825 presentato al Senato nella XVIII legislatura, il cui testo è consultabile in: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLPRES/0/1152771/index.html?part=ddlpres_ddlpre s1-articolato_articolato1.

mantenimento delle prerogative della seconda Camera. Non a caso, infatti, qualora si richiamano i progetti di riforma costituzionale non approvati, le critiche in quelle sedi erano mosse prevalentemente con riferimento alla composizione e alle funzioni affidate a quest'ultima, ritenute inadatte ad assicurare l'emersione della rappresentanza territoriale al contrario della possibilità, in capo alla Conferenza delle Regioni e alla sua costituzionalizzazione, di una migliore allocazione di funzioni strategiche e amministrative nel contesto regionale e in quello sempre più variegato delle componenti della Repubblica⁹³⁸.

2.2. Il ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dinanzi alla modifica del bicameralismo paritario

Tracciata fin qui l'eventualità di una riforma costituzionale "puntuale" che preveda l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e, in via subordinata, anche quella del sistema delle Conferenze, occorre ora volgere l'attenzione ad una riforma più organica che, passando dalla cementificazione del principio di leale collaborazione in Costituzione, possa giungere – alla fine – al tanto auspicato superamento del bicameralismo paritario attraverso la possibile partecipazione delle istituzioni regionali alla funzione legislativa.

Affinché ciò possa avvenire, però, devono concorrere tutta una serie di fattori che, in via preliminare, devono muovere proprio dalle modalità con cui le istituzioni regionali possano partecipare all'espletamento di una funzione così

⁹³⁸ Questa posizione è rinvenibile in M. CARLI – R. ZACCARIA, *La forma di Stato*, in P. CARETTI (a cura di) *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, CEDAM, Padova, 1998, p. 16, dove gli autori ritengono che il progetto esitato dalla Bicamerale D'Alema avrebbe permesso alla Conferenza Unificata di avere un «*maggiore peso*» rispetto al Senato «*in sessione speciale*» in quanto la costituzionalizzazione delle Conferenze avrebbe potuto «*giocare un ruolo molto più incisivo nella concreta tutela delle autonomie locali e nei rapporti con lo Stato centrale*» rispetto a quanto previsto per la seconda Camera dal progetto stesso.

complessa. In altri termini, quindi, andrebbe modificato l'intero approccio al sistema della leale collaborazione tra Stato e Regioni, evitando che la legislazione statale venga prodotta in «maniera eteronoma» rispetto alle effettive esigenze delle autonomie territoriali⁹³⁹. Un intervento simile, quindi, qualora dovesse riguardare la modifica di una delle due Camere, dovrebbe ridiscutere tutti i tratti generali della collaborazione e degli obiettivi che la stessa istituzione degli organismi cooperativi si porta dietro, cercando delle soluzioni che diano un effettivo riscontro ai molteplici interessi in gioco. A tal proposito, infatti, com'è stato affermato in dottrina, la collaborazione interistituzionale – se non accompagnata da una riforma strutturale della seconda Camera e dalla partecipazione degli enti regionali al procedimento legislativo – rischia di «diventare [...] un semplice mezzo di centralizzazione dei poteri in capo allo Stato»⁹⁴⁰ ed è per evitare tale deriva che una riforma della seconda Camera dovrebbe tener conto anche di tutti quegli strumenti che siano in grado di vincolare le posizioni dei membri della suddetta Camera alle indicazioni politiche assunte dalle istituzioni regionali a cui essi fanno riferimento.

Di talché, dunque, la prima scelta “operativa” in capo al legislatore costituzionale dovrebbe essere indirizzata alle modalità con cui i membri della Camera oggetto di modifica possano essere espressione della loro Regione di appartenenza. Sotto questo aspetto, infatti, è stato suggerito che la soluzione più idonea allo scopo fosse quella dell'elezione indiretta⁹⁴¹ ma, agli occhi di chi scrive, tale tipologia di elezione per un organo legislativo appare un po' limitante e questo perché, forse, un'elezione diretta dei senatori – magari prevista in concomitanza con le elezioni di ogni singola Regione (e magari da questa anche disciplinata) – sarebbe preferibile sia per la salvaguardia dell'espressione diretta del voto da parte del popolo sia anche perché in questo modo i senatori sarebbero più facilmente

⁹³⁹ G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 426 ss.

⁹⁴⁰ S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, cit. p. 260.

⁹⁴¹ G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 426 ss.

legati alla maggioranza del Consiglio regionale in carica. Tuttavia, però, resta ovvio che, in tal caso, il “nuovo” Senato non potrebbe prescindere da un solido accordo con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome visto che un’espressione dissonante tra le componenti dell’intero sistema delle autonomie renderebbe vano qualunque tipo di lavoro concertativo. A maggior ragione se si considera che, qualora si verificasse il contrario, sarebbe lo stesso sistema a rimetterci sia in credibilità che in considerazione generale, soprattutto in un contesto come quello attuale dove la Conferenza delle Regioni, con la sua istituzionalizzazione, ha notevolmente aumentato la propria autorevolezza⁹⁴².

Per quanto fin qui esposto, dunque, tutto ciò che di positivo è stato fatto in questi anni non può essere trascurato ma, anzi, il protagonismo della Conferenza in esame, e dell’intero sistema delle Conferenze, deve essere posto in particolare evidenza visto che è grazie a queste realtà che si sono sviluppate importanti procedure di concertazione tra Stato e autonomie territoriali che hanno garantito, nonostante la loro predisposizione in senso marcatamente verticale, la creazione di organismi di compensazione dove si riescono a coniugare più facilmente gli interessi statali con quelli regionali⁹⁴³. Ed è in questo contesto che va inserita anche la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome la quale, venuta al mondo con la mera funzione di farsi garante del coordinamento e della partecipazione della componente regionale alle riunioni delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata, è oggi diventata un baluardo nei modelli delle conferenze orizzontali, da imitare per migliorare tutti i canali concertativi che si sono provveduti ad istituire nel nostro

⁹⁴² Ed è anche per questo che se il “nuovo Senato” prendesse orizzonti diversi dalla Conferenza delle Regioni ci si troverebbe di fronte ad uno scenario abbastanza probabile in cui sia il primo a pagarne le conseguenze maggiori in termini di credibilità. Sono di questo avviso: S. PAJNO, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio dell’esperienza repubblicana*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l’Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 403 ss. e spec. pp. 407-417; G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l’Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 426 ss.

⁹⁴³ Questo si è verificato in apparente contrasto con quanto accaduto in altri Stati composti dove risulta molto più netta la competizione tra gli enti territoriali. Sul punto cfr. R. BIN – I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, cit., pp. 935 ss.

ordinamento⁹⁴⁴. Memori di questa condizione, quindi, è ben evidente che ciò che non può mancare in una riforma organica del sistema delle autonomie territoriali sia la previsione secondo cui il “nuovo” Senato, la Conferenza delle Regioni e il sistema delle Conferenze possano e debbano percorrere gli stessi binari al fine di adottare delle scelte condivise che siano il più possibile assunte a beneficio dell’intero sistema costituzionale.

A livello operativo, però, restano da indagare ancora le modalità con cui i senatori possano esprimere le loro posizioni. Sul punto va detto che molto dipende da che tipologia di elezione si intende scegliere. In caso si opti, come si diceva poco sopra, per un’elezione diretta dei “nuovi” senatori, questi ultimi – sfuggendo comunque a logiche partitiche – dovrebbero poter essere liberi di esprimere le loro posizioni indipendentemente anche dalle indicazioni poste dalle Regioni di loro appartenenza. Di contro, invece, qualora si optasse per un’elezione indiretta – non preferibile per chi scrive – si potrebbe pensare alla modifica dell’enunciato dell’art. 67 Cost. e prevedere una sorta di vincolo di mandato (vincolo che potrebbe essere imposto dalle posizioni espresse a maggioranza dal Consiglio regionale di appartenenza). Altre soluzioni, sempre con riferimento all’eventualità di un’elezione indiretta del “nuovo” Senato, potrebbero guardare sia alla previsione di un qualche voto di delegazione, sia all’incardinazione nell’ordinamento delle c.d. “istituzioni vincolanti” nonché anche alla generazione di un “ibrido” tra le due soluzioni prevedendo dei vincoli di delegazione legati però al raggiungimento di una maggioranza al suo interno a cui seguirebbe un semplice obbligo di conformazione da parte di tutti membri della delegazione stessa⁹⁴⁵.

⁹⁴⁴ Il riferimento è appunto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (che di fatto sono diventate la componente regionale della Conferenza Stato-Regioni) e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. In questo senso, si rimanda a: R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell’Unione europea*, cit., pp. 257 ss.; L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, cit., pp. 709 ss.

⁹⁴⁵ È di questo avviso: S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, cit., p. 22.

In questo quadro, poi, sempre volgendo l'attenzione all'eventuale modifica del sistema parlamentare perfetto, sovviene un'ulteriore questione legata al mantenimento o meno della Conferenza delle Regioni e dell'intero sistema delle Conferenze. Ancora una volta, analizzando in prospettiva comparatistica il resto d'Europa, la risposta è praticamente univoca ed è protendente verso il mantenimento dei canali di raccordo intergovernativi più sopra richiamati poiché tali canali si sono sviluppati, in gran parte degli Stati composti, a prescindere dal tipo di seconda Camera in essi prevista. Ed in più, il sistema delle Conferenze nel suo complesso ha sempre mantenuto un grado di incisività particolarmente importante nella vita di quei Paesi⁹⁴⁶, tanto da far ritenere – in linea di principio – che non sussiste alcuna correlazione diretta tra sistemi bicamerali caratterizzati da una Camera delle Regioni, da un lato, e il sistema delle Conferenze, dall'altro. Per tali motivi, dunque, nulla osterebbe a mantenere in auge sia la Conferenza delle Regioni sia il sistema delle Conferenze, purché questo mantenimento sia stabilito ai fini di una più compiuta realizzazione del principio cooperativo⁹⁴⁷.

Centrati questi “capisaldi” operativi e di principio, occorrerebbe ragionare anche sulle modalità di coesistenza tra il sistema dei raccordi intergovernativi di cui si discorre e i vari profili organizzativi e funzionali del “nuovo” Senato a cui, ad esempio, potrebbe essere affidata la funzione, tipica dei sistemi policentrici, di comporre e integrare il disegno autonomistico. Sul punto, la stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, a margine di un'interrogazione sulla modifica dell'assetto bicamerale, ha chiarito come «il rapporto tra cooperazione interistituzionale extraparlamentare (Conferenze) e cooperazione interistituzionale

⁹⁴⁶ Si vedano sul punto, a titolo esemplificativo: R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Ed. III Edition, McGill-Queen's University Press, 2008, pp. 117 ss.; T.O. HUEGLIN – A. FENNA, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, II Edition, University of Toronto Press, 2015, pp. 238 ss.

⁹⁴⁷ In questi termini G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., p. 428, il quale riprende il pensiero di Stelio Mangiameli riguardo alla valorizzazione degli organi di raccordo “orizzontale” come «risposta alla chiamata in sussidiarietà». Cfr. S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, cit., p. 267 e pp. 272 ss.

intraparlamentare (Senato)»⁹⁴⁸ dovrebbe essere ricostruito e coerentemente disciplinato alla stregua delle funzioni progressivamente assunte dalle Conferenze nel sistema⁹⁴⁹. Attualmente, infatti, è risaputo che le Conferenze svolgono attività tra esse molto differenziate sia a livello funzionale sia a livello qualitativo⁹⁵⁰ ma è parimenti noto che entrambe le tipologie di attività, sviluppatesi pressoché parallelamente, hanno sempre puntato da un lato ad ottenere delle consultazioni sempre più complesse in riferimento all'attività legislativa e, dall'altro, hanno provato a ragionare sull'esercizio dei poteri normativi del Governo e delle funzioni amministrative puntando anche all'intervento diretto in una serie cospicua di atti all'uopo adottati. Alla luce di questo, dunque, in caso di modifica del sistema delle autonomie territoriali, occorrerebbe capire come riordinare le Conferenze al fine di renderle compatibili con le nuove funzioni e la nuova configurazione della seconda Camera. È ovvio, però, che tanto di questo aspetto dipende proprio dalle nuove funzioni e dalla nuova configurazione attribuita al Senato in quanto va evidenziato che, se esso fosse in grado di far emergere gli interessi delle autonomie territoriali, garantendo una loro partecipazione attiva all'esercizio della funzione legislativa in capo allo Stato, allora sarebbe proprio la seconda Camera a dover essere considerata come sede principale per la realizzazione del principio cooperativo tra lo Stato e le Regioni⁹⁵¹. D'altra parte, come suggerito a più riprese dalla Corte costituzionale nelle sentenze più favorevoli al sistema delle Conferenze, e soprattutto in quelle riguardanti l'“intesa forte” sull'esercizio delle funzioni in caso di “chiamata in sussidiarietà”, ciò che dà forza a tali organi resta sempre la «perdurante assenza di

⁹⁴⁸ CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Prime valutazioni sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze*, Doc. 16/38/CR05b/C1 del 24 marzo 2016, p. 5.

⁹⁴⁹ G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 428 e 429.

⁹⁵⁰ In senso “retrospettivo” cfr. S. PAJNO, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio dell'esperienza repubblicana*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 403 ss.

⁹⁵¹ G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 428 ss.

una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»⁹⁵².

A seguito questo, inoltre, facendo riferimento sempre alla composizione del “nuovo” Senato e volgendo parallelamente lo sguardo ai rapporti che dovrebbero intercorrere tra quest’ultimo e il sistema delle Conferenze, si potrebbe pensare di includere i componenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome come componenti di diritto della seconda Camera. Tale scelta, per quanto contestabile sotto certi aspetti⁹⁵³, si potrebbe rendere necessaria per due ordini di motivi; in primo luogo perché si potrebbe ridurre il contenzioso dinnanzi alla Corte costituzionale alla luce del fatto che, prevedendo una qualche forma di partecipazione dei vertici esecutivi delle Regioni nelle decisioni nazionali, sarebbe molto difficile che gli stessi utilizzassero il loro potere “regionale” per impugnare leggi statali assunte anche con il loro voto favorevole. In tale ipotesi, infatti, tanto più la funzione legislativa statale sarà espressione di una vera e propria collaborazione con il “nuovo” Senato, tanto più risulterà favorita la cooperazione tra Stato e Regioni allontanando il contenzioso costituzionale mediante il coinvolgimento nella funzione legislativa statale di chi è legittimato a ricorrere in via principale davanti alla Corte costituzionale⁹⁵⁴. In secondo luogo, invece, qualora si opti per tenere fuori dal “nuovo” Senato i componenti della Conferenza delle Regioni, potrebbero essere le altre Conferenze, ivi compresa la Conferenza delle

⁹⁵² Si esprimono in questi termini diverse sentenze tra cui rilevano Corte cost., sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto; Corte cost., sent. n. 383 del 2005, par. 15 e par. 30 del Considerato in diritto; Corte cost., sent. n. 278 del 2010, par. 12 del Considerato in diritto; Corte cost., sent. n. 7 del 2016, par. 2 del Considerato in diritto e, da ultimo, Corte cost., sent. n. 251 del 2016, par. 3 del Considerato in diritto.

⁹⁵³ Tra questi aspetti problematici, quello che desta più perplessità è quello legato al fatto che i ventidue componenti di cui si tratta potrebbero entrare a Palazzo Madama senza una legittimazione popolare diretta. È il caso, attualmente, del Presidente della Regione Valle d’Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano ma, com’è noto, la forma di governo regionale (che per la stragrande maggioranza delle autonomie regionali è di tipo presidenziale) non è immutabile. Un’ulteriore questione è quella legata alle gravi incombenze che avrebbero i Presidenti delle Giunte regionali i quali si troverebbero a dover esercitare un doppio ruolo che non è facilmente conciliabile. Oltretutto, anche l’eventuale designazione di loro delegati farebbe venir meno la partecipazione della stessa Conferenza ai lavori del “nuovo” Senato.

⁹⁵⁴ G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l’Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 429 ss.

Assemblee legislative, a trovare dimora, quantomeno durante la fase istruttoria, nell'Aula di Palazzo Madama, assicurando in questo modo una qualche forma di raccordo con i rappresentanti delle Regioni. Chiaramente, però, anche questa strada potrebbe essere percorsa inserendo i componenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel “nuovo” Senato ma, in tale prospettiva, non già come membri singoli della suddetta Camera, ma come vero e proprio organo. Resta altrettanto ovvio, però, che questa previsione non può essere avulsa dalla disciplina di meccanismi concreti che permettano alla Conferenza delle Regioni, ma anche alle altre Conferenze individuate dall'ordinamento, di funzionare all'interno del Senato riformato, funzionamento che magari potrebbe riguardare l'introduzione di sedute ad hoc aventi ad oggetto delle particolari questioni ricadenti nelle competenze regionali⁹⁵⁵.

Un'ulteriore possibilità per riformare in tal senso il Senato, senza prescindere dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, potrebbe essere la ripartizione delle funzioni di raccordo per tipologia, attribuendo al primo, in via esclusiva, tutte quelle funzioni legate all'attività legislativa, lasciando invece alla seconda i raccordi inerenti all'esercizio delle funzioni amministrative e a quelle relative all'attuazione delle politiche pubbliche. In questo modo, secondo una parte della dottrina, si supererebbe l'intervento della Conferenza in parola e di tutte le altre Conferenze nelle fasi preliminari del procedimento legislativo attraverso i pareri che queste emettono attualmente poiché l'effettiva rappresentanza delle autonomie regionali sarebbe assicurata dal Senato riformato all'interno del “nuovo” procedimento legislativo. A ben vedere, però, se si analizza la prassi attuale, consolidatasi maggiormente nell'ultimo periodo e in particolare durante la pandemia da Covid-19, queste funzioni sono già fatte proprie dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e, di conseguenza, in un'ottica di riforma costituzionale organica, sarebbe semmai logico pensare ad una procedura di raccordo in cui sia quest'ultima ad interfacciarsi con il Senato in funzione istruttoria

⁹⁵⁵ G. RIVOSECCHI, *op. ult. cit.*, pp. 429 ss.

rispetto al procedimento legislativo⁹⁵⁶. In conclusione, poi, sempre nell'ottica di una riforma organica del sistema delle autonomie a trazione marcatamente regionalista, dovrebbero restare appannaggio delle Conferenze intergovernative le funzioni legate all'amministrazione, all'attuazione delle politiche pubbliche e a quelle di raccordo poiché è proprio in questi ambiti che esse hanno dato prova non solo di rendere al meglio ma anche perché è in tali sedi che la concertazione tra Stato e Regioni si è sviluppata in relazione a molteplici atti amministrativi su cui appare eccessivamente invasivo far intervenire il Parlamento nazionale, anche se riformato e a forte trazione regionalista⁹⁵⁷.

Da quanto fin qui esposto, quindi, emerge ancora una volta come – anche in caso di una riforma organica della Costituzione in un senso marcatamente più federalista – l'armonizzazione tra il ruolo della seconda Camera e il sistema dei raccordi intergovernativi non può prescindere dal ruolo assunto dalla cooperazione orizzontale e, in particolare, dalla Conferenza delle Regioni la quale già allo stato attuale è noto che svolga un ruolo di mediazione tra gli interessi statali e quelli regionali, alla costante ricerca di posizioni comuni all'interno del sistema regionale che possano, da un lato, rendersi talmente forti da poter influenzare, attraverso le decisioni assunte nelle Conferenze intergovernative, e in particolare in Conferenza Stato-Regioni, l'attività portata avanti dallo Stato e, dall'altro che, da sole, possano porsi come base per il definitivo rilancio del regionalismo italiano.

⁹⁵⁶ G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 429 ss.

⁹⁵⁷ G. RIVOSECCHI, *op. ult. cit.*, pp. 429 ss.

3. Due soluzioni a Costituzione vigente

3.1. Una preliminare constatazione

Nel paragrafo precedente si è provato a discorrere di un miglioramento della condizione del regionalismo italiano ipotizzando due diverse riforme costituzionali, una legata alla costituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e, un'altra, che abbracciasse l'idea del superamento del bicameralismo perfetto. Dall'analisi di queste due ipotesi, è emerso un suggerimento comune legato al fatto che il potenziamento dei raccordi intergovernativi non può prescindere dal rafforzamento della cooperazione orizzontale e, nello specifico, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Come si vedrà di qui a brevissimo, però, il suggerimento più sopra richiamato – legato al potenziamento della cooperazione orizzontale – può essere valido anche qualora si cercasse di migliorare la condizione del sistema delle autonomie con l'utilizzo della semplice legislazione ordinaria, ferma restando però la volontà politica nazionale di far uscire le Regioni dalla forte crisi in cui queste ultime soggiacciono a vantaggio dell'ormai irrefrenabile egemonia statale.

Anche a questo riguardo, dunque, è necessario capire quali strade possa seguire il legislatore ordinario per poter attribuire alle Regioni un ruolo di primo piano nella definizione delle normative inerenti le loro sfere di competenze. Una prima strada, già tracciata dal legislatore costituzionale con l'approvazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, è quella inerente l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali mentre una seconda potrebbe essere legata, invece, alla partecipazione attiva delle autonomie regionali e, in particolare, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella definizione di normative condivise per la fissazione dei principi utili all'esercizio delle competenze concorrenti che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. sono di competenza delle Regioni. In quest'ultimo caso, infatti, una soluzione potrebbe

essere quella di percorrere la strada scelta dall'ordinamento tedesco dove la cooperazione orizzontale portata avanti dalla Conferenza dei ministri-presidenti dei *Länder* gioca un ruolo fondamentale in questa tipologia di scelte⁹⁵⁸.

Fermo restando che la soluzione di una riforma costituzionale appare essere la prospettiva migliore per tutta una serie di motivi legati alla certezza del diritto e alla definitiva cristallizzazione del principio di leale collaborazione nella nostra Carta fondamentale, anche le due soluzioni evocate poco sopra che riguardano le modifiche a Costituzione vigente possono essere delle buone soluzioni che tengano conto anche delle difficoltà oggettive che incontrerebbe una riforma costituzionale.

3.2. L'utilizzo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Tra le due soluzioni a Costituzione vigente, però, quella che risolve in maniera più impervia le varie problematiche legate alla concertazione dei rapporti tra Stato e Regioni è senza dubbio quella che discende dalla piena attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 che prefigura, com'è noto, un particolare procedimento di raccordo tra Stato, Regioni ed Enti locali. Tale sede concertativa, incardinata all'interno del Parlamento e da disciplinarsi all'interno dei regolamenti parlamentari, andrebbe a prevedere l'integrazione della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali con l'aggiunta, alla sua normale composizione, dei rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali i quali – al pari dei componenti “statali” – avrebbero il compito di analizzare i disegni di legge relativi alle materie di potestà concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) e alla

⁹⁵⁸ A titolo esemplificativo v. E. CECCHERINI, *Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna*, in *Amministrare*, n. 1-2 del 2006, pp. 259 ss.; M. MISTÒ, «*Bund*» e «*Länder*» in *Germania*, in *Amministrare*, n. 3 del 2004, p. 377; T. VON DANWITZ, *La colaboración en la estructura del Estado. La experiencia alemana*, in *Revista de estudios autonómicos*, n. 1 del 2002, pp. 13 ss.

finanza territoriale (art. 119 Cost.).

Finora, però, la disposizione costituzionale di cui si discorre non ha mai trovato attuazione sia per mancanza di volontà politica, sia per la difficoltà di combinare le diverse fonti che dovrebbero concorrere a disciplinare l'organizzazione e le funzioni dell'organo. Facendo riferimento a questi aspetti, infatti, è noto che per poter dare piena attuazione a tale disposizione costituzionale si dovrebbe intervenire sia sui regolamenti parlamentari, a cui fa esplicito riferimento lo stesso art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, sia sulle fonti di rango primario il cui intervento sembrerebbe necessario anche solo al fine di soddisfare la riserva di legge contenuta nell'art. 126, primo comma, Cost.⁹⁵⁹. Tuttavia, però, così come è stato rilevato dalla stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome⁹⁶⁰, l'integrazione summenzionata dovrebbe avvenire anche per il tramite della legge ordinaria in quanto soltanto in questi casi sarebbe consentita l'impugnazione dinnanzi alla Corte costituzionale di tutti quei meccanismi di integrazione della rappresentanza, posti a garanzia del principio autonomistico e della leale collaborazione assunti all'interno della Commissione integrata⁹⁶¹.

In ogni caso, però, indipendentemente dalla fonte con cui operare l'integrazione, un ulteriore problema nell' "avvio" del meccanismo dettato dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, risiede nel fatto che non è ancora molto chiaro chi e come debba partecipare all'integrazione della Commissione in esame. Sul punto, per provare a rispondere a tale interrogativo, giova partire dall'ormai risalente dibattito tenutosi durante la XIV legislatura, poi ripreso dalla già richiamata Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni

⁹⁵⁹ L'art. 126 Cost. stabilisce, per ciò che qui occorre, che un decreto motivato del Presidente della Repubblica può sciogliere il Consiglio regionale o può rimuovere il Presidente della Giunta «sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica».

⁹⁶⁰ Cfr. CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, Doc. 17/22/CR05b/C1, 9 marzo 2017, p. 8.

⁹⁶¹ G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 433 ss.

regionali della XVII legislatura sulle forme di raccordo. In tali sedi, la base di ragionamento raggiunta poggia su due assunti, quasi imprescindibili. Il primo riguarda il fatto che il numero dei rappresentanti delle autonomie territoriali debba essere pari a quello dei componenti parlamentari e il secondo, invece, parte dal presupposto che, all'interno della componente delle autonomie, debbano sedere rappresentanti di tutte le Regioni e delle Province autonome anticipando, in qualche modo, l'idea che la Commissione bicamerale in esame sia in parte integrata con la partecipazione dell'intera Conferenza delle Regioni e delle Province autonome⁹⁶².

Fermi restando tali assunti inerenti la componente regionale, però, una questione che resta un po' più nebulosa è quella legata alla rappresentanza degli Enti locali tanto che, nell'Indagine conoscitiva del 2016 e in quella portata avanti dal Comitato paritetico delle Giunte per il Regolamento del giugno del 2002⁹⁶³, la scelta di questi rappresentanti veniva affidata, in maniera un po' grossolana, alla Conferenza Unificata la quale faceva proprie – a sua volta – le indicazioni dettate dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM così come previsto dall'enunciato dell'art. 9, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 281 del 1997. In dottrina, però, è stato rilevato che seguendo questi schemi, difficilmente si riuscirebbe a garantire una forte ramificazione territoriale e, di conseguenza, è stato più volte evocato un intervento da parte dei Consigli delle autonomie locali i quali, nondimeno, potrebbero adempiere al gravoso compito in parola soltanto previo intervento legislativo all'interno degli statuti regionali⁹⁶⁴. Naturalmente, però, pur essendo una soluzione che risponde al problema della radicazione nel territorio, tale scelta non risolve tutti

⁹⁶² Si precisa che la scelta di tale lettura – che può essere assolutamente non condivisa – è del tutto arbitraria anche se volendo, può trovare una sorta di “appiglio costituzionale” nel fatto che già per altre occasioni è prevista, almeno dalla prassi, la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ai lavori delle Camere. Il riferimento è ovviamente all'elezione del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 83, secondo comma, Cost.

⁹⁶³ Il testo è consultabile in A.C., XIV Legislatura, Giunta per il Regolamento, 4 giugno 2002. Per un approfondimento dottrinale cfr. R. BIFULCO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. MANZELLA (a cura di), *40 modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento*, in *Astrid online*, Roma, 2007, pp. 59 ss.

⁹⁶⁴ G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 433 e 434.

i problemi sul tavolo poiché, infatti, qualora venga sposata la tesi dell'intervento dei CAL, il loro intervento andrebbe in primo luogo soppesato con la legittimazione e la credibilità delle autonomie territoriali le quali, com'è ovvio, muovono anche dalla capacità dei singoli di rappresentare al centro, in maniera univoca, gli interessi di tutti gli enti che sono chiamati a rappresentare. In altri termini, quindi, al fine di individuare il componente più idoneo allo scopo bisognerebbe radicare nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in accordo anche con la Conferenza delle Assemblee legislative, la delicata funzione di designazione della componente locale e, una soluzione sul punto, già avanzata anche in dottrina, potrebbe risiedere, da un lato, nell'attribuire alle Regioni (in questo caso rappresentate da entrambe le Conferenze sopracitate) un potere di proposta, o in alternativa, affidare lo stesso potere di proposta al Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali (istituito nel 2012)⁹⁶⁵, lasciando in ogni caso la decisione finale (che dovrebbe quasi assumere l'aspetto di una ratifica) alla Conferenza Stato-Città o alla Conferenza unificata.

In second'ordine, poi, anche assumendo la volontà di far partecipare ai lavori della Commissione integrata l'intera Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, va evidenziato che ci si troverebbe, molto probabilmente, di fronte ad uno squilibrio di rappresentanza tra le Regioni e gli Enti locali che non gioverebbe a nessuna delle due autonomie richiamate. In questo senso, infatti, per quanto la dottrina abbia giustificato tale possibilità con il fatto che i lavori della Commissione medesima sono per la maggior parte di carattere legislativo, secondo un altro punto di vista occorrerebbe indicare delle soluzioni diverse che tengano conto di tutta una serie di fattori. In *primis*, fermo restando la partecipazione della Conferenza delle Regioni ai lavori della Commissione integrata, occorrerebbe permettere la partecipazione della componente locale in un numero uguale⁹⁶⁶

⁹⁶⁵ Così CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, cit., p. 10.

⁹⁶⁶ In questo senso si potrebbe pensare alla designazione dei componenti con le modalità più sopra prospettate indicandone uno per Regione o Provincia autonoma. Sul punto, una soluzione potrebbe essere quella di far partecipare ai lavori i ventidue presidenti dei CAL (così da incentivare anche l'istituzione di quest'organo nelle Regioni in cui ancora non c'è) o, in alternativa, dei delegati che siedano comunque all'interno dei Consigli medesimi.

(magari studiando un sistema di partecipazione per fasce di popolazione sia per le Province che per i Comuni⁹⁶⁷) in modo da permettere alla componente locale di avere lo stesso peso di quella regionale. Va in ogni caso evidenziato che, qualunque sia la scelta sulle modalità di integrazione e qualunque sia la fonte adoperata, il rafforzamento del ruolo della Commissione bicamerale in discorso darebbe piena attuazione ad uno dei principi meno valorizzati della nostra Costituzione, quello cioè che discende dal secondo periodo dell'art. 5 secondo cui la Repubblica «adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Con questo rinnovato spirito autonomistico, dunque, va nuovamente portata alla ribalta la questione discendente dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, la quale può essere definita come una delle più grandi “incompiute” del nostro ordinamento costituzionale. In questo senso, infatti, se si analizzano i lavori parlamentari intrapresi a tale scopo, si evince subito che dell'integrazione prevista dal summenzionato art. 11 ci si è occupati soltanto durante la XIV legislatura – grazie all'istituzione del già citato Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento dei due rami del Parlamento⁹⁶⁸ – e a seguito della bocciatura della riforma costituzionale Renzi-Boschi, quando si è cercato di ragionare sugli aspetti avanzati dalla già richiamata Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie. Un ulteriore richiamo all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali è poi arrivato, a margine dell'incontro con i Presidenti delle Giunte regionali nel cinquantesimo anniversario delle Regioni a statuto ordinario, da parte del Presidente della Repubblica il quale, nel suo intervento tenutosi al Quirinale ha ribadito che, di pari passo «allo sviluppo della

⁹⁶⁷ In alternativa, invece, si potrebbe ipotizzare di suddividere in fasce di popolazione sia le Province che i Comuni, al fine di portare al centro tutte quelle problematiche generali che riguardano le autonomie locali in esame. Qui, però, per ragioni ovvie, anche il potere di proposta dovrebbe essere appannaggio della Conferenza Stato-Città o della Conferenza Unificata. Diversamente, infatti, le Regioni avrebbero una posizione di preminenza anche nella scelta delle altre componenti autonomistiche.

⁹⁶⁸ Sul punto, per quanto qui, occorre si vedano i lavori illustrati nella *Relazione degli onn. Boato e Deodato sulle questioni connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, pubblicata in allegato alla seduta della Giunta per il regolamento del 28 novembre 2002

collaborazione tra gli esecutivi potrebbe facilmente accompagnarsi, anche in funzione di bilanciamento, il riconoscimento di un ruolo delle assemblee legislative», rispetto al quale «sarebbe sufficiente, per il momento, porre mano all’attuazione dell’art. 11 della riforma del titolo V del 2001» al fine di assicurare «la complementarità nell’esercizio delle rispettive competenze legislative» e favorire «la condivisione *ex ante* di comuni obiettivi strategici»⁹⁶⁹.

Come suggerito dal Capo dello Stato, dunque, la scelta di procedere all’attuazione della disposizione costituzionale in parola contribuirebbe ad attenuare la carenza di sedi cooperative nell’esercizio della funzione legislativa e i vantaggi che ne deriverebbero non possono e non devono essere sottovalutati. Sul punto, infatti, il primo aspetto positivo legato al raggiungimento dell’integrazione in esame risiederebbe nella restituzione al Parlamento della realizzazione effettiva del principio collaborativo che non può essere lasciato soltanto alla Corte costituzionale e agli organi esecutivi di Stato e Regioni. E questo a maggior ragione se si sposa la lettura secondo cui le disposizioni costituzionali restano più forti dei principi di diritto affermati dalla Corte costituzionale⁹⁷⁰. Il secondo aspetto positivo, invece, sarebbe legato al fatto che l’integrazione in esame si presta facilmente ad un’attuazione «incrementale» in quanto una sua realizzazione porterebbe a ciò che in dottrina è stato definito come una «introduzione graduale degli interessi degli enti territoriali all’interno del procedimento legislativo nazionale»⁹⁷¹. Secondo questa lettura, dunque, si potrebbe procedere per gradi nel coinvolgimento legislativo delle autonomie e si potrebbe partire da una prima attuazione dell’art. 11 che non vada ad intaccare eccessivamente gli equilibri parlamentari magari richiedendo per le modalità di voto della Commissione

⁹⁶⁹ Per la lettura dell’intervento del Presidente della Repubblica si rimanda a: *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell’incontro con i Presidenti di Regione nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, Palazzo del Quirinale, 4 agosto 2020, in <https://www.quirinale.it/elementi/50028>.

⁹⁷⁰ In questo senso si v.: G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l’Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 434 e 435.

⁹⁷¹ R. BIFULCO, *L’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. MANZELLA (a cura di), *40 modeste proposte per far funzionare un po’ meglio il Parlamento*, cit., pp. 66.

integrata – secondo l’ipotesi a suo tempo formulata dalla “Relazione Boato/Deodato”⁹⁷² – il verificarsi di due diversi *quorum*, uno inerente la componente parlamentare ed uno riguardante la componente autonomista⁹⁷³. In via successiva, e comunque soltanto quando ci si trovi “a regime”⁹⁷⁴, sarà compito del Parlamento valutare – al netto delle esperienze collaborative maturate dallo strumento stesso – il potenziamento della logica territoriale che dovrebbe animare la suddetta integrazione, avvicinando la componente autonomista a quella logica, più volte evocata, del «*few powers, deep powers*».

Tuttavia, però, per quanto i vantaggi elencati siano di assoluto interesse, non va dimenticato – così com’è stato già evidenziato *supra* in riferimento alla modifica costituzionale inerente il superamento del bicameralismo paritario – che l’integrazione della Commissione in esame non potrà giovare alla leale collaborazione se non si crea un legame forte con l’indirizzo politico, sia statale che regionale, e conseguentemente con l’intero sistema dei raccordi intergovernativi. Per tali motivi, quindi, anche in questo caso, l’integrazione della Commissione in esame non può prescindere dal coinvolgimento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, oltre che del sistema delle Conferenze, nei lavori parlamentari. Anche perché allo stato attuale, l’applicazione dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 non è detto che riesca a garantire l’effettiva partecipazione degli enti sub-statali ai procedimenti legislativi che maggiormente incidono sulla loro autonomia. Tale aspetto, infatti, è messo in dubbio dal fatto che nel corso di questi vent’anni la Consulta ha profondamente rifondato il diritto costituzionale “vivente” e, quindi, contrariamente a quanto immaginato dai legislatori costituzionali del 2001, la limitazione dell’autonomia legislativa regionale non passa soltanto per la determinazione dei principi fondamentali delle materie di competenza

⁹⁷² Cfr. la *Relazione degli onn. Boato e Deodato sulle questioni connesse all’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, cit.

⁹⁷³ Così come già ipotizzato in dottrina in R. BIFULCO, *L’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. MANZELLA (a cura di), *40 modeste proposte per far funzionare un po’ meglio il Parlamento*, cit.,

⁹⁷⁴ Tale tempo di “studio” è stato sapientemente definito con il termine di «sperimentazione». Così, R. BIFULCO, *op.ult.cit.*, p. 60.

concorrente⁹⁷⁵ ma essa si riscontra, in via ulteriore, anche nell'espansione dei titoli di competenza esclusiva dello Stato che sono stati definiti, in sede giurisprudenziale, di tipo «trasversale»⁹⁷⁶ e che spesso vengono evocati a discapito di alcune materie di competenza residuale regionale, quali ad esempio le materie «commercio», «ordinamento e organizzazione amministrativa» e «turismo»⁹⁷⁷.

In questo rinnovato contesto, quindi, è indubbio che il principale contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni di questi anni si sia registrato nella difficile convivenza tra materie “trasversali” e materie di competenza residuale regionale⁹⁷⁸. Pertanto, quindi, è difficilmente contestabile che l'integrazione della Commissione possa non superare tali difficoltà in quanto, a prescindere da come si intendano disciplinare le eventuali ulteriori competenze, l'aggravamento procedurale dell'*iter legis* in caso di parere contrario della suddetta Commissione si produrrebbe unicamente con riferimento ai disegni di legge nelle materia di potestà concorrente e per quelli relativi alla finanza secondo quanto espressamente previsto dallo stesso art. 11, secondo comma, della legge cost. n. 3 del 2001⁹⁷⁹. Chiaramente, però, pur con questo importante limite, gli aggravamenti procedurali evocati implicherebbero teoricamente un maggiore coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle scelte inerenti la finanza pubblica e nel suo coordinamento i quali, com'è noto, assumono un importante rilievo nella

⁹⁷⁵ Nel 2001, infatti, questa prospettiva aveva opportunamente indotto a introdurre il richiamato aggravamento procedurale per le materie di legislazione concorrente.

⁹⁷⁶ Com'è noto le materie definite «trasversali» sono: tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e); ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l), determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m) e tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lett. s).

⁹⁷⁷ G. RIVISECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., p. 435.

⁹⁷⁸ Con particolare riferimento alle Regioni speciali, sia consentito il rinvio a M. CORRIAS, *Vent'anni di transitorietà. L'utilizzo dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 nella giurisprudenza della Consulta*, in A. ALBERTI – S. PAJNO (a cura di), *Seminari sulle Autonomie territoriali*, Jovene, Napoli, 2024, pp. 123 ss.

⁹⁷⁹ In questo senso: G. RIVISECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in J. M. CASTELLÀ ANDREU – S. PAJNO – G. RIVISECCHI – G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, cit., pp. 310 ss.

definizione dell'autonomia stessa, soprattutto in un periodo di perenne crisi come quello attuale.

Centrati questi punti salienti, un ultimo aspetto da indagare risiede nelle modalità con cui, la Commissione bicamerale integrata possa assumere le proprie deliberazioni. Sul punto, la posizione prevalente sembra protendere per il voto "per componente" visto che la stessa giurisprudenza costituzionale in ordine alle modalità di funzionamento della Conferenza Unificata, l'ha ritenuta idonea per tutelare – in tale sede – sia la posizione delle Regioni sia quella degli Enti locali. In questo senso, infatti, come disposto dall'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997, «l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali». In tal modo, dunque, la norma evocata riesce ad assicurare la partecipazione, distinta e paritaria, dei due gruppi di enti sub-statali⁹⁸⁰ e, per questo, una simile modalità di deliberazione riuscirebbe a caratterizzare anche la disciplina dei *quorum* strutturali e funzionali della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata.

Sposando tale lettura, quindi, l'assenso dell'organo parlamentare si potrebbe ritenere acquisito una volta che il parere viene approvato con la maggioranza dei voti sia della componente parlamentare sia di quella delle autonomie complessivamente considerata, che vengano però computate in maniera distinta⁹⁸¹. In questo modo, la convergenza delle posizioni assunte a maggioranza dalle due componenti potrebbe essere rafforzata dall'individuazione di un doppio relatore (uno per la componente parlamentare e uno per la componente delle autonomie) al fine di essere in grado di discutere ciascuno dei temi all'ordine del giorno nelle due differenti ottiche. Questo, in altri termini, incentiverebbe, da una parte, la ricerca di

⁹⁸⁰ Si vedano a tal proposito, almeno Corte cost., sent. n. 408 del 1998, par. 19 del Considerato in diritto e Corte cost., sent. n. 337 del 2001, par. 7.2. del Considerato in diritto.

⁹⁸¹ Tale approdo è rinvenibile anche in: CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, cit., p. 12.

posizioni comuni sulle questioni ad alto tasso di politicità e, dall'altra, favorirebbe un disegno di integrazione che sia veramente utile a tutte le diverse componenti della Repubblica. Per tali motivi, dunque, così come nella scelta dei componenti, anche questa modalità deliberativa potrebbe essere raggiunta seguendo l'approccio "incrementale" di cui si discorreva poco sopra in quanto, in una prima fase, si potrebbero prevedere modalità deliberative che permettano, in *primis*, la partecipazione paritaria alle decisioni delle due componenti rappresentate – quella parlamentare e quella delle autonomie – considerate nel loro complesso, per poi evolversi in deliberazioni maggiormente favorevoli alle seconde⁹⁸².

In questa previsione, d'altronde, si notano delle similitudini con le modalità di deliberazione che sono in capo alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rispetto all'esigenza di "parlare con una voce sola" di fronte al Governo⁹⁸³. Ne sono un esempio, quelle deliberazioni che incidono su scelte particolarmente spinose che riguardano o i rapporti tra centro e periferia o sulla collocazione di attività potenzialmente pericolose, a cui, però, non si può rinunciare per i benefici che esse comportano⁹⁸⁴. A titolo esemplificativo, si pensi ad alcune questioni legate alla gestione dei rifiuti, alla collocazione dei gasdotti o dei termovalorizzatori rispetto alle quali, esercitando ciascun ente sub-statale funzioni di *veto-player*, le modalità di deliberazione "per componenti" precludono ogni possibilità non soltanto di decidere, ma anche di presentarsi con una posizione unitaria di fronte alle istituzioni nazionali⁹⁸⁵.

⁹⁸² G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., p. 435.

⁹⁸³ Si parla di «dogma dell'unanimità in Conferenza» in C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 176. Secondo l'autore, la regola «non pare operare un bilanciamento efficace tra le opposte esigenze di tutela di ciascuna autonomia regionale e locale e la necessità di assicurare al sistema una governance efficiente ed incisiva seppure ispirata a canoni di leale cooperazione tra le parti».

⁹⁸⁴ Il riferimento è ai c.d. NIMBY (Not In My BackYard). Sul punto v.: G. D'AMICO, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni «meno reattive»? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, cit. pp. 71 ss.

⁹⁸⁵ G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., p. 435.

3.3. Il potenziamento del ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome attraverso la legislazione ordinaria

Infine, l'ultima opzione che possa consentire alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e all'intero sistema delle conferenze, di assumere una maggiore centralità nell'ordinamento sarebbe quella di ipotizzarne una riforma – a costituzione vigente – con l'ausilio della legislazione ordinaria. Allo stato attuale, tra l'altro, questa scelta sembrerebbe essere la soluzione più facilmente percorribile non soltanto per via della reticenza politica nell'intervenire sulla Costituzione e sull'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 quanto perché, un simile intervento, può essere una risposta “nazionale” all'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni che, come si è visto, è stata raggiunta per il tramite del processo stabilito dall'art. 117, ottavo comma, Cost. che prevede la ratifica dell'intesa tra le Regioni con legge regionale.

Sul punto, infatti, per quanto sia chiaro che la disciplina del sistema delle Conferenze debba passare dal vaglio del legislatore ordinario, una simile azione posta in essere dalle Regioni ha messo “fuorigioco” lo Stato in un terreno, qual è quello legato alla disciplina degli organi della leale collaborazione, di sicura sua competenza. Di conseguenza, quindi, le Regioni – disponendo di uno strumento costituzionale molto forte – sono riuscite ad ottenere una legittimazione valevole su tutto il territorio nazionale che può fungere da “apripista” per il rinnovamento di tutti gli organi intergovernativi visto che tale istituzionalizzazione produce degli effetti “naturali” anche all'interno delle altre Conferenze, soprattutto perché, per prassi, la stessa Conferenza non è solo la parte regionale della Conferenza Stato-Regioni ma ha un suo ruolo nei lavori della Conferenza Unificata e, per il tramite del suo Presidente, ha voce in capitolo anche all'interno di diversi tavoli tecnici già richiamati nel capitolo precedente.

Secondo questi assunti, quindi, i tempi sono quanto mai maturi per ottenere una risposta coesa e coerente da parte dello Stato il quale è stato sollecitato anche dallo stesso Presidente della Repubblica che ha individuato, nell'immediatezza delle fonti di rango primario, il mezzo per arrivare ad una «maggiore istituzionalizzazione [...] del “sistema delle Conferenze”» che oggi è identificabile come «unica sede» utile per giungere alla realizzazione definitiva del principio della leale collaborazione⁹⁸⁶.

Dando uno sguardo alla nostra storia costituzionale, in fondo, non sono mai mancati i tentativi di riforma del sistema delle Conferenze i quali sono stati sempre proposti proprio al fine più sopra richiamato dal Capo dello Stato. Ad esempio, infatti, partendo dalla XV legislatura, non può non essere ricordato il tentativo licenziato dal Consiglio dei Ministri che prevedeva l'istituzione della «Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali», la quale era destinata ad assumere le competenze attualmente attribuite alle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata. La novità principale di questo disegno di legge, poi naufragato⁹⁸⁷, verteva sull'assegnazione di nuovi compiti all'Esecutivo, il quale – tra le altre cose – avrebbe dovuto assicurare la partecipazione della nuova Conferenza a tutti i processi decisionali di interesse delle autonomie territoriali. Dal canto suo, poi, la nuova Conferenza avrebbe dovuto adempiere ai propri doveri in due modalità differenti poiché nel d.d.l. in esame era previsto che essa si articolasse in una sessione plenaria e in due sezioni semplici, le quali avrebbero dovuto riguardare, rispettivamente, le Regioni e gli Enti locali⁹⁸⁸. Al fine di semplificare l'organizzazione dei lavori, poi, fu previsto anche il superamento della regola dell'unanimità nei casi in cui le Regioni o gli Enti locali fossero stati assenti, si

⁹⁸⁶ Virgolettati tratti da: *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, cit.

⁹⁸⁷ Questo disegno di legge non fu mai presentato alle Camere perché non ottenne il parere favorevole della Conferenza Unificata.

⁹⁸⁸ Tale disegno di legge è stato deliberato dal Consiglio dei ministri il 22 dicembre 2006. Il testo del disegno di legge è rinvenibile nel Doc. Presidenza del Consiglio dei ministri, prot. n. 12/06/1.7.9/CU, 2 gennaio 2007.

astenessero o non manifestassero apertamente il loro dissenso in sede di Conferenza. La regola dell'unanimità restava in auge soltanto con riferimento alle discussioni riguardanti l'enucleazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente e nella definizione dei criteri di riparto delle competenze nelle materie trasversali al preciso fine di prevenire l'allargamento del contenzioso costituzionale⁹⁸⁹. Una sorte simile al d.d.l. poco sopra analizzato ha investito anche il disegno di legge A.C. 4567, presentato alle Camere nella XVI legislatura, il quale esprimeva – al pari del precedente – l'intento di riformare in via legislativa il sistema delle Conferenze mediante un'ampia delega al Governo che individuasse un'unica sede di raccordo, presieduta dal Presidente del Consiglio, che avrebbe assunto il nome di «Conferenza permanente dei livelli di governo». Tale nuova Conferenza, sempre secondo i dettami del d.d.l. in esame, sarebbe stata poi articolata in due sezioni rispettivamente dedicate alle questioni di interesse regionale e a quelle di interesse locale e si sarebbe dovuta occupare di un elenco tassativo di pareri e intese sempre previste dal dettato normativo il quale, oltre questo, prevedeva anche la particolare struttura e le modalità organizzative della nuova Conferenza⁹⁹⁰.

Tali “esperimenti legislativi”, che come si può agevolmente notare non erano poi così dissimili l'uno dall'altro, celavano al loro interno una forte inadeguatezza nella disciplina legislativa delle Conferenze poiché essa si rifaceva a quell'esperienza maturata nel primo regionalismo che è ancora oggi codificata nel d.lgs. n. 281 del 1997. Proprio tale codificazione, ormai risalente nel tempo, rendeva la disciplina del sistema in discorso difficilmente conciliabile con il vigente

⁹⁸⁹ Una ricostruzione del d.d.l. in parola è rinvenibile anche in G. RIVOCCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 437-438.

⁹⁹⁰ Per un approfondimento su questo tentativo legislativo si rimanda a F. COVINO, *La “Conferenza permanente dei livelli di governo”: un passo avanti e due indietro nella rappresentanza degli interessi della periferia e nella riforma degli organi di raccordo interistituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2011, pp. 1 ss.

Titolo V della Costituzione⁹⁹¹.

Ma vi è di più. Le difficoltà di conciliazione tra il dettato del d.lgs. n. 281 del 1997 e la riforma del 2001 non sono state superate nemmeno con l'approvazione della legge n. 131 del 2003 in quanto, quest'ultima, si è limitata ad attribuire al Governo una mera facoltà di promozione nella «stipula di intese in sede di Conferenza [che fossero, a loro volta,] dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni»⁹⁹². Sul punto, però, il dato più eloquente è che, a distanza di vent'anni, la disposizione appena richiamata – per quanto valorizzata nella prassi – non può certo considerarsi adeguata se si considera che la sua disciplina non riesce ancora a garantire l'espressione di tutti i pareri, delle intese e degli accordi i quali, però, nel corso del tempo, hanno assunto un peso specifico maggiore nelle sorti della leale collaborazione, considerato che, da facoltativi, sono diventati tipici e obbligatori per via dei principi di diritto affermati a vario titolo, dalla Corte costituzionale⁹⁹³.

In questo contesto, quindi, a rendersi protagonisti sono stati gli orientamenti giurisprudenziali che hanno trovato dimora in articolate leggi di settore le quali hanno previsto, a loro volta, e soprattutto in settori strategici (come ad esempio, la definizione dei patti per la salute, la gestione della pandemia da Covid-19, l'attuazione del diritto comunitario, e i trasferimenti di risorse⁹⁹⁴), nuovi criteri di partecipazione dei tavoli intergovernativi altrimenti ancorati alle disposizioni del

⁹⁹¹ V. in questo senso S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, cit., p. 277.

⁹⁹² Art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003.

⁹⁹³ Danno adito a tale lettura, tra gli altri: A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2 del 2009, pp. 257 ss. e C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2 del 2010, p. 97.

⁹⁹⁴ Tali trasferimenti, pur essendo inerenti ad un sistema policentrico, sono fortemente connotati da una finanza territoriale che, per certi aspetti risulta essere ancora di tipo derivato. Per un approfondimento delle variabili di questo sistema, anche in relazione al ruolo delle Conferenze, v. G. RIVOSECCI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Anuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 366 ss. e 378 ss. (con riferimento al ruolo delle Conferenze nel finanziamento dei patti per la salute).

passato. I settori più sopra richiamati, al pari (se si vuole) della citata istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, suggeriscono di intervenire in maniera più puntuale nella disciplina degli organi di raccordo⁹⁹⁵, muovendo magari da quei punti fermi già evidenziati nei d.d.l. più sopra richiamati. Ad esempio, le modifiche potrebbero muovere dalla previsione secondo cui la Conferenza Unificata venga articolata in diverse Sezioni. Tale aspetto, sposato già a suo tempo dalle Regioni, permetterebbe alla Conferenza Unificata di funzionare in sessioni distinte per aree tematiche che, a loro volta, sarebbero convocate e discuterebbero su particolari temi, scelti sia in base alla natura dei provvedimenti da adottare sia con riferimento all'argomento trattato⁹⁹⁶.

In tal modo, dunque, le varie componenti – Stato, Regioni ed Enti locali – verrebbero coinvolte non soltanto “a valle” delle discussioni ma avrebbero un ruolo anche nella programmazione dei lavori che, oltre ad essere condivisa, garantirebbe una forte attenuazione del monopolio statale nella definizione degli ordini del giorno. Questo aspetto, infatti, è considerato da più parti come il vero problema del sistema delle Conferenze e pone sul tavolo l'ulteriore tema dell'assoluta mancanza di indipendenza e autonomia delle Conferenze rispetto al Governo. D'altra parte, come si è già avuto modo di osservare, gli organi di raccordo – ad eccezione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – sono tutti incardinati presso la Presidenza del Consiglio e, per questo, quindi, ogni convocazione è sempre avanzata da un membro dell'Esecutivo, che non solo ha l'onere di convocare le sedute ma anche il compito di presiederle e deciderne l'ordine del giorno. Questa preminenza nella definizione dell'ordine del giorno, tra l'altro, restituisce alle autonomie territoriali un'influenza bassissima nel porre le questioni di proprio interesse, e neppure la compensazione derivante dal ruolo assunto dalla Conferenza

⁹⁹⁵ Su questo aspetto si sono espressi: F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, cit., pp. 18 ss.; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, cit., pp. 124 ss.

⁹⁹⁶ In questo senso, ad esempio, le iniziative presentate dalla Conferenza delle Regioni e i disegni di legge presentati nelle legislature XV e XVI. Al riguardo, per possibili ulteriori soluzioni si rimanda a 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; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., pp. 103 ss.

delle Regioni, quale organo di raccordo orizzontale, sembra risolvere il problema legato all'individuazione dei temi da affrontare⁹⁹⁷. Tuttavia, però, l'istituzionalizzazione di quest'ultima ha comunque il pregio di aver fatto assumere al suo Presidente il ruolo maggiormente definito⁹⁹⁸ di «portavoce ufficiale» degli orientamenti comuni delle Regioni⁹⁹⁹, posizione che – pur non essendosi rivelata sempre sufficiente a garantire le posizioni regionali – ha permesso, almeno sulla carta, una sua partecipazione attiva alla gestione di tematiche particolarmente rilevanti, tra cui spicca la tristemente nota vicenda pandemica. In questo contesto, infatti, non va dimenticato che tale partecipazione non solo ha mantenuto una certa legalità costituzionale nel riparto delle competenze ma ha giocato un ruolo importante nel differenziare l'applicazione delle misure in relazione all'andamento dei contagi nelle diverse aree del territorio, permettendo alle autonomie di svolgere il ruolo, a loro costituzionalmente affidato, di bilanciamento e garanzia rispetto all'accentramento dei poteri nelle mani del Governo¹⁰⁰⁰.

Va da sé, poi, che un ulteriore profilo da indagare – sempre con riferimento alla legislazione ordinaria – sarebbe legato al quanto mai auspicabile consolidamento degli strumenti di raccordo tra il sistema delle Conferenze e il Parlamento, che potrebbe essere perseguita anche semplicemente formalizzando la prassi consultiva già in essere, secondo cui le Camere si servono dell'apporto regionale sulle principali riforme *in itinere*, formalizzando, ad esempio, la posizione in Parlamento di un “portavoce” delle Conferenze intergovernative soprattutto ai

⁹⁹⁷ G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 439 ss.

⁹⁹⁸ A ben vedere questo ruolo era già definito dalla prassi poiché nella recente legislazione sull'emergenza sanitaria, il Presidente della Conferenza delle Regioni veniva coinvolto nei procedimenti di emanazione dei d.P.C.M. e nel ricorso ai poteri di ordinanza. Sul punto, si vedano, a titolo esemplificativo gli artt. 3, comma 1, del decreto-legge n. 6 del 2020; 2, comma 1, del decreto-legge n.19 del 2020; 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020 e 1, comma 5, del decreto-legge n. 83 del 2020.

⁹⁹⁹ In questo senso si rimanda a: C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, cit., p. 104.

¹⁰⁰⁰ G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 439-440.

fini dell'esercizio della funzione legislativa¹⁰⁰¹ che, soltanto a titolo esemplificativo, potrebbe essere individuato nel Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Attualmente, infatti, la posizione formale delle Conferenze di fronte al Parlamento è riconosciuta soltanto da una legislazione settoriale, disorganica e frammentata, e da alcune disposizioni contenute nel Regolamento interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali adottato nel 2017, le quali prevedono una qualche forma di consultazione degli organi di raccordo "orizzontale" quali ad esempio la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome¹⁰⁰².

Altri ordini di problemi, invece, potrebbero essere risolti con l'individuazione di meccanismi di raccordo utili a gestire le modifiche strutturali del sistema, così come è avvenuto in occasione di alcune riforme, quale ad esempio quella contenuta nella legge n. 42 del 2009 sul c.d. "federalismo fiscale", la cui messa a dimora ha visto una ricerca costante del coordinamento con il sistema delle Conferenze attraverso l'attuazione delle deleghe legislative e delle riforme stesse. Con riferimento a tali meccanismi, poi, andrebbero indagate anche quelle procedure decisionali legate alla gestione dei c.d. *interna corporis*, fra le quali rientrano tutte le attività di segreteria che, com'è noto, sono in qualche modo legate al Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie, incardinato anch'esso presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁰⁰³. Sul punto, infatti, giova rammentare che è stata la stessa Corte costituzionale, dopo aver affermato in un primo tempo – sulla base di quanto sostenuto in dottrina¹⁰⁰⁴ – che le Conferenze non sono

¹⁰⁰¹ Al riguardo, si veda: R. BIN – I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, cit., pp. 951 ss.

¹⁰⁰² Per approfondire il tema inerente il nuovo regolamento in parola v.: M. DI FOLCO, *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo*, cit.

¹⁰⁰³ A questo riguardo si rimanda a: G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, cit., pp. 47 ss.

¹⁰⁰⁴ Il riferimento riguarda: P.A. CAPOTOSTI, voce *Regione IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVI, Roma, 1990, p. 4; A. AZZENA, voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, cit., pp. 426 ss., Per i maestri citati, pur con qualche sfaccettatura diversa, le Conferenze

riconducibili né all'Esecutivo nazionale, né alle autonomie territoriali poiché operano «nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni»¹⁰⁰⁵, a non aver dato pieno riconoscimento a questi assunti. Difatti, la Consulta ha poi aderito ad una prospettiva decisamente più “centralistica” per il ruolo svolto dal Governo e per la collocazione delle Conferenze intergovernative nell'ambito dell'amministrazione dello Stato¹⁰⁰⁶. Per tali motivi, quindi, sempre passando dalla normativa ordinaria, sarebbe positivo per le autonomie territoriali che questa lettura fosse quanto meno posta in discussione visto l'auspicabile obiettivo di far giungere il sistema delle Conferenze ad una maggiore indipendenza rispetto alla Presidenza del Consiglio sia da un punto di vista organizzativo sia da un punto di vista più prettamente funzionale.

Come se ciò non fosse sufficiente, altre problematiche sorgono quando si provano a studiare delle modifiche che riguardino le modalità di deliberazione del sistema delle Conferenze il quale, sin dal suo avvio, ha sempre avuto il suo principale punto di forza nell'informalità delle procedure, essendo richiesta, in linea generale, l'unanimità dei voti. Allo stato attuale, comunque, vi sono delle eccezioni in talune materie per cui è invece richiesta la maggioranza tra i componenti, e sono un esempio di queste particolari questioni: i criteri di riparto delle risorse finanziarie o i provvedimenti che devono essere necessariamente adottati per legge o, ancora, nell'esercizio dei poteri di nomina in capo a tali organi (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 281 del 1997)¹⁰⁰⁷. Diversamente, invece – ed è forse qui che occorrerebbe intervenire – nell'ordinamento non vi è traccia di alcuna disciplina circa le modalità di espressione dei pareri cosa che, invece, è presente per le intese e gli accordi dove è sempre richiesto l'«assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni» (artt. 3,

devono essere ricondotte ad un livello distinto rispetto allo Stato e alle autonomie territoriali, situato in quell'ambito che è stato definito “Stato-comunità”.

¹⁰⁰⁵ Corte cost., sent. n. 116 del 1994, par. 4 del Considerato in diritto.

¹⁰⁰⁶ Sul punto si rimanda a: Corte cost., sent. n. 507 del 2002. E, per un approfondimento dottrinale, a: R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. 507/2002)*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 4184 ss.

¹⁰⁰⁷ Nello specifico si rimanda a: Corte cost., sent. n. 206 del 2001, par. 11 e par. 12 del Considerato in diritto. Il riferimento è in questo caso ai rapporti interni alla Conferenza Stato-Regioni.

comma 2, e 4, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997). Se ci si sofferma attentamente sul punto, si evince che tale mancanza è acuita non soltanto dal fatto che la maggior parte delle attività delle Conferenze intergovernative siano di carattere consultivo ma anche, e soprattutto, dall'atteggiamento che il Governo tiene verso le autonomie territoriali in questi contesti nei quali, com'è noto, viene fatta valere la supremazia dell'Esecutivo attraverso l'eventuale diniego che, in ultima istanza, arriva a rendere inefficaci gli stessi istituti concertativi tipici del sistema delle autonomie le quali, a loro volta, non hanno alcun potere successivo né sul terreno dei controlli di quanto deliberato¹⁰⁰⁸ né sull'eventuale giustiziabilità degli atti adottati¹⁰⁰⁹. Al riguardo, infatti, è stato evidenziato che tra le principali ragioni che avrebbero indotto la giurisprudenza costituzionale a negare un'efficacia vincolante agli atti delle Conferenze, fornendo una lettura duttile delle regole sul procedimento e sulle deliberazioni¹⁰¹⁰, potrebbe essere stata proprio l'eccessiva informalità delle procedure, le quali sono per lo più orientate a garantire la massima elasticità che è tipica dei moduli procedurali degli organismi cooperativi¹⁰¹¹.

A tali problematiche, poi, si aggiunge anche la particolarità del metodo con cui vengono espletati i compiti delle Conferenze le quali arrivano al raggiungimento dell'accordo attraverso il meccanismo definito "per consenso". Quest'ultimo, se da una parte ha il vantaggio di raggiungere più facilmente posizioni comuni sugli atti su cui gli organi di raccordo sono chiamati ad esprimersi, dall'altro ha il limite di esaltare il solo ruolo degli Esecutivi dei diversi livelli territoriali di governo, con l'effetto di tagliare fuori dai procedimenti decisionali il Parlamento e i Consigli regionali che sono i veri titolari della funzione legislativa¹⁰¹². Indubbiamente,

¹⁰⁰⁸ Parlano di queste questioni: R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, cit., pp. 18 ss. e F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 2020, pp. 78 ss.

¹⁰⁰⁹ In generale, sulla debolezza delle conferenze, v. S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., pp. 124 ss.

¹⁰¹⁰ Sul punto, si vedano a titolo esemplificativo: Corte cost., sent. n. 206 del 2001 e Corte cost., sent. n. 507 del 2002.

¹⁰¹¹ Cfr. R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, cit., pp. 4184 ss.

¹⁰¹² V. in termini simili S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, cit., p. 265.

infatti, il potenziamento delle Conferenze non può essere immaginato come un «sistema a tre punte», composto, da una parte, dal Governo e dalle autonomie territoriali, e, dall'altra parte, dal Parlamento, poiché questo assetto delle Conferenze continuerebbe ad accondiscendere la visione centralistica del Governo di utilizzare «il peso delle Regioni e delle autonomie territoriali espresso dalla Conferenza nei confronti del Parlamento per condizionarne l'attività legislativa»¹⁰¹³.

In questo contesto, quindi, in un'ottica riformatrice va tenuto conto, come dimostrato dagli studi sulle prassi e sul “seguito” nella legislazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche, che gli atti delle Conferenze assumono particolare rilievo politico, esprimendo l'assenso o il diniego del sistema delle autonomie sui testi proposti dal Governo in una logica di effettiva rappresentanza territoriale molto lontana da ogni altra sede rappresentativa – in cui sono destinati a prevalere gli schieramenti partitici – ed è forse questo il maggior punto favorevole delle Conferenze e, in particolare della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome¹⁰¹⁴. Ancora una volta, quindi, la strada dell'istituzionalizzazione di quest'ultima, per quanto avvenuta con legge regionale come previsto dall'art. 117, ottavo comma, Cost., ha permesso di “cementificare” delle disposizioni regolamentari che consentono alla suddetta Conferenza di agire in modo conoscibile anche all'esterno visto che essa si è autodotata di un regolamento, ora disciplinato con legge¹⁰¹⁵. Chiaramente, però, questo è un primo passo che il legislatore – questa volta nazionale – potrebbe seguire allo scopo di definire in maniera più puntuale quali dovranno essere le modalità con cui il Governo possa

¹⁰¹³ I virgolettati sono tratti da G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., p. 441 il quale prende spunto dal ragionamento del prof. Mangiameli contenuto in: S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiane del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 265.

¹⁰¹⁴ Per ulteriori considerazioni sul punto si rimanda a S. PAJNO, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio dell'esperienza repubblicana*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., pp. 403 ss. e spec. pp. 407 ss.

¹⁰¹⁵ Nelle leggi di ratifica dell'intesa sulla Conferenza in parola è stabilito che la Conferenza si doterà di un proprio regolamento ma che, in attesa di esso, fungerà da regolamento lo stesso che è stato approvato nel 2005 e di recente modificato.

presentare i propri atti in Conferenza, ipotizzando anche una meglio definita tempistica di esame dei provvedimenti e assicurando il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione dell'ordine del giorno, e precisando, al contempo, regole procedurali e modalità di deliberazione utili al potenziamento della concertazione tra i vari livelli di governo. La riforma, poi, dovrebbe tener conto anche della possibilità di intavolare istruttorie congiunte tra le diverse componenti che animano il sistema delle Conferenze le quali siano a loro volta funzionali a soddisfare tutte le esigenze di programmazione e calendarizzazione delle attività "condivise", oltreché lavorare per porre i presupposti che consentano la differenziazione tra gli atti generali di rilievo politico-strategico e quelli attuativi di carattere prevalentemente amministrativo, assicurando così, specie per questa seconda categoria, il necessario coordinamento tra le amministrazioni centrali e quelle regionali-locali¹⁰¹⁶.

Per quanto tutto ciò sia auspicabile, va altresì evidenziato che esso non è un obiettivo facilmente raggiungibile vista anche l'ormai quarantennale esperienza delle Conferenze nella gestione di atti molto eterogenei fra loro. A maggior ragione, poi, un intervento simile rischierebbe di ledere l'informalità con cui tali atti vengono adottati ed è noto che è proprio questa particolarità dell'informalità ad aver fatto le fortune dell'intero sistema delle Conferenze. Sul punto, infatti, la mancanza di procedure particolarmente formalizzate ha consentito loro di sperimentare e anticipare buone pratiche che sono state solo in via successiva codificate nella legislazione di settore. Così, quindi, le Conferenze hanno avuto un'influenza determinante nella realizzazione del principio cooperativo sia se si guarda agli atti inerenti il fronte legislativo sia a quello amministrativo. In tale contesto, dunque, appare evidente che la vera e – forse unica ragione – per l'istituzionalizzazione del sistema delle Conferenze per il tramite della legislazione ordinaria sia legato al solo fine di assicurarne la giustiziabilità dei procedimenti. Per tali motivi se si modificasse l'assetto attuale del sistema delle Conferenze, si dovrebbe mantenere,

¹⁰¹⁶ Cfr. C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, cit., pp. 103 ss.

da una parte, una duttilità che sia capace di rafforzare il carattere bilaterale dei procedimenti cooperativi secondo prassi ispirate al principio di lealtà, ma dall'altra si dovrebbe garantire sia la certezza che la giustiziabilità.

Ma come riuscirci? Una risposta, forse non totalmente esaustiva, giunge ancora una volta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome la quale ha ipotizzato l'introduzione di un «Accordo per la consultazione preventiva e reciproca», rivolta ad assicurare la codeterminazione in via preventiva delle principali linee di intervento delle Conferenze anche al fine di individuare le attività e gli atti da sottoporre al loro esame¹⁰¹⁷. Tra l'altro, la bontà della strada tracciata dalla Conferenza orizzontale è data dal fatto che simili conclusioni sono state raggiunte anche dalla più volte richiamata Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali della XVII legislatura sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie che, ad oggi, resta lo studio più recente sulle questioni inerenti le Regioni. Questo, ad ogni buon conto, non è l'unico esempio che la Conferenza delle Regioni può dare al resto del sistema dei raccordi intergovernativi poiché, infatti, dalla sua esperienza potrebbe essere risolto anche l'annoso problema del potenziamento delle sedi tecniche-funzionali atte a garantire adeguati elementi informativi, i quali siano realmente utili a distinguere le diverse tipologie di atti da adottare. L'esempio a cui si fa riferimento è il particolare procedimento con cui la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome articola il proprio ordine del giorno. Quest'ultimo, infatti, è sempre organizzato in due diversi elenchi nei quali, le questioni poste all'ordine del giorno vengono classificate a seconda del rilievo politico e del grado di condivisione del testo¹⁰¹⁸. Con questo stratagemma, quindi, già dal momento della convocazione si possono prevedere, a seconda dei temi posti in discussione, delle preliminari riunioni congiunte con dei rappresentanti del Governo interessati dai temi in discussione così

¹⁰¹⁷ Per un approfondimento si rimanda ad un documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 10 ottobre 2006 e riformulato il 9 marzo del 2017. Cfr. CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, cit., pp. 16 ss.

¹⁰¹⁸ Vedi in questo senso C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, cit., pp. 100 ss.

da assicurare, sin da subito, un coordinamento condiviso con l'Esecutivo nazionale¹⁰¹⁹. Ovviamente questo sistema potrebbe essere facilmente integrato con l'intervento del legislatore nazionale il quale, attraverso una legge ad hoc, potrebbe individuare dei criteri di obbligatorietà o di necessità dell'intervento delle Conferenze, facendo espresso riferimento all'attività normativa secondaria e a quella amministrativa, a cui dovrebbe essere collegata una meglio definita disciplina degli effetti degli atti adottati dagli stessi organi di raccordo¹⁰²⁰.

4. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome può essere la chiave di volta per superare la crisi del regionalismo italiano? Riflessioni conclusive.

Nonostante la lunga riflessione fin qui esposta, rispondere in prospettiva a ciò che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome possa apportare alla perdurante lotta per l'uscita dalla crisi strutturale che attanaglia il regionalismo italiano non è così semplice. A tal proposito, infatti, la crisi in parola appare talmente profonda che l'apporto di un singolo organo, per di più solamente di recente istituzionalizzato, non sembra essere sufficiente a gettare le basi per il superamento definitivo della suddetta crisi. Tuttavia, però, per quanto ciò possa in parte ritenersi vero, va parimenti affermato che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha dimostrato – e sta dimostrando – di poter essere un buon esempio da seguire per intervenire in maniera strutturale sul punto.

¹⁰¹⁹ Tale soluzione è stata ipotizzata in G. BUSIA, *Verso la riforma delle Conferenze*, in *Il Federalismo. Quaderni di Italianieuropei*, n. 1 del 2009, pp. 122 ss.

¹⁰²⁰ G. RIVISECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit., p. 443.

In questo senso, infatti, la continua ricerca di nuovi canali collaborativi portata avanti dalla Conferenza in parola denota, come se ancora ce ne fosse bisogno, che il superamento della crisi del regionalismo italiano non può prescindere dal miglioramento della leale collaborazione con lo Stato. Vista sotto questo aspetto, e anche alla luce dei ragionamenti fin qui presentati, si può quindi affermare che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si possa ben candidare ad essere l'organo capofila per arrivare al superamento definitivo della crisi di cui si tratta. Tale preliminare conclusione, che deriva dalle peculiarità di cooperazione orizzontale proprie della Conferenza delle Regioni, pone anche l'interrogativo che la sua attività possa essere utile anche al raggiungimento dell'obiettivo, forse più agognato dell'intera storia repubblicana, che risiede nel superamento del bicameralismo paritario.

Ma andiamo per gradi. Indubbiamente la recente istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha riaperto il dibattito sulla leale collaborazione e sulle modalità in cui questa possa e debba essere declinata. Tuttavia, però, occorre prestare attenzione al fatto che l'istituzionalizzazione di cui si discorre non può essere vista come un punto di arrivo poiché, diversamente, i buoni propositi che da essa discendono andrebbero sprecati. Per cui vien da chiedersi, come sfruttare questo importante stimolo? Ebbene, anche rispondere a questa domanda non è affatto semplice, ma qualche spunto di riflessione in più si può raccogliere analizzando la dottrina, la giurisprudenza costituzionale e anche prendendo spunto dalle indicazioni autorevoli del Presidente della Repubblica che, in riferimento alla leale collaborazione, insistono sulla necessità di utilizzare un approccio incrementale nel coinvolgimento regionale.

Sposando tale metodologia di lavoro, infatti, si potrebbero immaginare dei passaggi istituzionali (con l'ausilio sia della legislazione ordinaria sia delle modifiche costituzionali) che, nel lungo periodo, arrivino a dare un nuovo volto al regionalismo italiano, catapultandolo fuori – almeno questa è la speranza – dalla crisi. Per tali motivi, quindi, si potrebbe partire da un ripensamento, attraverso l'approvazione di puntuali leggi ordinarie, di tutto il sistema delle Conferenze anche

alla luce dell'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la quale ha di fatto sancito l'entrata di quest'ultima nel sistema più sopra menzionato. La normativa ordinaria, dunque, dovrebbe muovere dalla modifica della previsione secondo cui il sistema delle Conferenze debba essere incardinato presso la Presidenza del Consiglio poiché in tal modo, al pari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, queste sarebbero collocabili fuori dall'alveo statale e da quello regionale raggiungendo un livello intermedio autonomo dall'uno e dall'altro ente costitutivo della Repubblica. In conseguenza di ciò, quindi, con interventi mirati alla legge n. 400 del 1988 e al d.lgs. n. 281 del 1997 si potrebbe "potenziare" quel disegno giurisprudenziale secondo cui il sistema delle Conferenze non debba essere ricondotto né al Governo, né alle autonomie territoriali in quanto esso è chiamato ad operare sempre nell'ambito della comunità nazionale, visto che rappresenta il principale strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali.

Un secondo ordine di interventi, invece, dovrebbe riguardare le modalità con cui il sistema delle Conferenze definisce gli ordini del giorno delle proprie adunanze i quali, attualmente, sono per lo più avanzati dall'Esecutivo. Sotto questo punto di vista, e anche qui grazie a puntuali previsioni normative, il legislatore ordinario potrebbe seguire le modalità operative portate avanti dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella definizione dell'ordine del giorno dei propri lavori. Come visto *supra*, infatti, le questioni poste all'ordine del giorno in Conferenza delle Regioni vengono classificate a seconda del rilievo politico e del grado di condivisione del testo, e ad ognuna delle questioni viene attribuito un diverso grado di obbligatorietà o di necessarietà nella discussione. In questo modo, quindi, con una modifica alla normativa di riferimento¹⁰²¹, il legislatore ordinario potrebbe ipotizzare, al fine di coinvolgere maggiormente le autonomie territoriali nella redazione degli ordini del giorno delle Conferenze verticali, dei criteri di obbligatorietà o di necessarietà d'intervento delle autonomie territoriali nel procedimento facendo espresso riferimento all'attività normativa secondaria e a

¹⁰²¹ Il riferimento è ovviamente alla legge n. 400 del 1988 e al d.lgs. n. 281 del 1997.

quella amministrativa, a cui dovrebbe essere collegata una meglio definita disciplina degli effetti degli atti adottati dagli stessi organi di raccordo. In questo modo, quindi, non solo verrebbe aumentato il protagonismo delle autonomie territoriali ma questa modalità di azione garantirebbe anche l'informalità dei lavori delle Conferenze che, come si è visto, è il vero punto di forza di questi organi di raccordo.

Oltre questi esempi legati alla redazione degli ordini del giorno, i quali permettono alle componenti territoriali di avere una maggiore ascendenza nei lavori del sistema delle Conferenze, si potrebbe intervenire anche aumentando l'influenza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in ambito legislativo. Attraverso tali attività, infatti, sarebbe auspicabile seguire quanto già avviene durante il procedimento per l'approvazione della legge di bilancio dello Stato quando la Conferenza viene audita davanti alle Commissioni congiunte di Camera e Senato. Seguendo questo esempio virtuoso, infatti, si potrebbero prevedere delle audizioni parlamentari ogni qualvolta vi siano in discussione disegni di legge riferibili ai vari aspetti concernenti la vita delle autonomie territoriali¹⁰²². Sotto questo profilo, infatti, durante l'*iter* legislativo, la Conferenza potrebbe essere sentita con carattere obbligatorio al fine di permetterle di portare all'attenzione del legislatore nazionale le questioni particolarmente rilevanti per le autonomie territoriali. Questo auspicio, d'altra parte, è ben chiaro anche leggendo il testo dell'intesa di istituzionalizzazione della Conferenza medesima la quale, al suo interno, ha previsto proprio la facoltà di avanzare delle proposte alle Camere. Sotto questo profilo, però, le leggi di ratifica dell'intesa tacciono sulle modalità con cui questa attività possa essere espletata ed è quindi in questo frangente che il Parlamento potrebbe intervenire dettando, con una modifica ai propri regolamenti, delle procedure con cui – ad esempio – i singoli parlamentari possano fare proprie le proposte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, senza che queste ricorrano obbligatoriamente all'iniziativa legislativa di matrice consiliare (*ex*

¹⁰²² Un esempio sul punto potrebbero essere le leggi in cui si discutono norme di principio delle materie di competenza concorrente.

art. 121 Cost.). Qualora si opti per la modifica ai regolamenti parlamentari, inoltre, l'occasione dovrebbe essere sfruttata anche per dare definitiva attuazione anche alle previsioni dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 riguardanti l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i componenti delle autonomie territoriali.

Ad ogni buon conto, comunque, ciò che sembra emergere incontrovertibilmente dall'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e che essa abbia maturato un grado di esperienza tale che non possa non partecipare al procedimento legislativo. In tal senso, infatti, i tempi sembrano ormai maturi affinché la Conferenza in esame possa smettere di essere confinata ad un mero ruolo consultivo nell'*iter legis* e cominci, invece, a poter dire la sua anche nella fase embrionale del procedimento, così come avanzato anche nel testo dell'intesa poi ratificata da tutti i Consigli regionali circa l'istituzionalizzazione della stessa¹⁰²³. Va da sé, però, che una partecipazione di questo calibro deve essere circoscritta alle sole materie di competenza concorrente e, eventualmente, alla fissazione di quei principi della finanza pubblica e delle materie trasversali rispondenti al paradigma della "forte incidenza" che, come noto, hanno un riverbero importante anche nell'esercizio delle competenze residuali delle Regioni¹⁰²⁴.

In questa prospettiva, quindi, come poc'anzi anticipato, il legislatore avrebbe anche l'occasione di intervenire – sempre per la logica incrementale – nell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, attraverso la previsione di far partecipare a questi lavori (nelle materie espressamente richiamate dall'art. 11, secondo comma, della legge cost. n. 3 del 2001) la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella sua interezza. Questo intervento, però, pone il problema della numerosità della stessa

¹⁰²³ Il riferimento è all'art. 2 del testo dell'Intesa ratificata da tutti i Consigli regionali secondo cui la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome «promuove la definizione di proposte, posizioni comuni ed iniziative [...] su temi di interesse delle Regioni e delle Province autonome».

¹⁰²⁴ A Costituzione vigente, però, l'unico modo in cui la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome possa esercitare il potere di iniziativa è ricorrere alla presentazione di un testo a firma del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121 Cost.

Commissione la quale, allo stato attuale, consta di quaranta membri provenienti da Camera e Senato; sul punto, infatti, è appurato che, nel caso dell'integrazione prevista dall'art. 11 summenzionato, le tre componenti (statale, regionale e locale) debbano avere lo stesso numero di membri poiché soltanto in questo modo può essere salvaguardata l'imparzialità delle decisioni. Per tali motivi, dunque, l'intervento normativo dovrebbe prevedere un aumento della componente statale di quattro membri (così da poter portare i componenti parlamentari, equamente divisi tra Camera e Senato, a quarantaquattro), permettere alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di partecipare per intero ai lavori e dovrebbe ragionare su qualche meccanismo di nomina o di elezione per ventidue componenti di provenienza locale¹⁰²⁵, portando così la Commissione bicamerale integrata ad un totale di ottantotto membri.

Successivamente a tali previsioni, gli stessi regolamenti parlamentari dovrebbero definire tutti i vari compiti della Commissione integrata la quale, però, alla luce anche di quanto già enunciato, potrebbe operare soltanto nelle materie specificatamente previste dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 e nei casi stabiliti dall'art. 126, primo comma, Cost. In questo modo, pur con il limite di non dare voce alla componente regionale nella definizione dei principi inerenti quelle che sono le materie trasversali di competenza esclusiva dello Stato, l'integrazione della Commissione per gli affari regionali restituirebbe una buona centralità al Parlamento e migliorerebbe, agli occhi di chi scrive, anche quell'approccio incrementale che, in ultima istanza, potrebbe e dovrebbe spianare il terreno ad una forma nuova di bicameralismo, all'interno del quale potrebbe trovare dimora una vera e propria Camera delle Regioni.

Ponendo tale auspicio, che come si è visto sembra essere un sentiero

¹⁰²⁵ Le modalità di nomina o di elezione potrebbero essere rimandate, tramite una riserva di legge, anche alla normativa ordinaria la quale, però, non deve essere un freno all'integrazione. In alternativa, invece, le stesse modalità di nomina o di elezione potrebbero essere previste già all'interno dei regolamenti parlamentari e, qualora ciò accadesse, una soluzione potrebbe essere quella di individuare nelle file del Coordinamento nazionale dei CAL, dell'ANCI e dell'UPI i ventidue membri locali, la cui nomina potrebbe essere poi ratificata dalla Conferenza Unificata, allo scopo di coinvolgere, anche indirettamente, il sistema delle Conferenze nel procedimento legislativo.

piuttosto impervio da seguire, il legislatore costituzionale potrebbe intervenire anche con delle riforme mirate, magari partendo proprio dal potere di proposta di cui si è autodotata la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Sotto questo aspetto, infatti, utilizzando sempre l'approccio incrementale di cui si sta trattando, si potrebbe partire dall'esplicito riconoscimento in Costituzione del principio di leale collaborazione il quale non solo giocherebbe un ruolo importante nella possibilità per le Regioni di avere un solido parametro a cui appigliarsi nei giudizi dinnanzi alla Corte costituzionale, ma garantirebbe altresì la possibilità di rendere più agevole l'instaurazione di rapporti certi e duraturi tra gli Enti costitutivi della Repubblica.

Sempre seguendo questa tipologia di riforma mirata, facendo proprie anche le finalità "auto-attribuitesi" dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in riferimento al potere di iniziativa e sempre in attesa di una riforma del bicameralismo paritario, si potrebbe prevedere un nuovo potere di iniziativa in capo alla Conferenza in parola con riferimento alle materie *ex art.* 117, terzo comma, Cost., al preciso fine di poter dare un contributo anche in sede di iniziativa e non solo di proposta legislativa, prevedendo poi, nei regolamenti parlamentari, una qualche forma di tutela nella calendarizzazione della discussione del testo, almeno in Commissione. L'inserimento e la disciplina del potere di iniziativa, peraltro, permetterebbe alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di scardinare, almeno in un primo momento (e in attesa di una riforma organica del Senato della Repubblica), il sistema bicamerale perfetto facendo in modo che la componente regionale (che ancora non avrebbe diritto di voto) possa porre all'attenzione del potere legislativo nazionale la propria posizione maturata in merito a quali siano i principi fondamentali da seguire nelle materie di competenza concorrente le quali, come è noto, devono garantire una base univoca in tutto il territorio della Repubblica. In altri termini, quindi, pur avendo uno spostamento dell'influenza regionale "a monte" del procedimento legislativo sarebbe garantito in ogni caso, vista la necessaria pronuncia parlamentare, il rispetto dell'enunciato costituzionale secondo cui «la determinazione dei principi fondamentali [deve

essere] riservata alla legislazione dello Stato».

A questo punto, quindi, con la previsione di un ruolo ben definito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel procedimento legislativo e lo studio delle opportunità e delle problematiche che tale sistema può comportare, si potrebbe pensare, in via definitiva, ad un intervento costituzionale più massiccio che permetta di superare il bicameralismo paritario. In dottrina, sul punto, sono state avanzate molte possibilità durante tutta la storia repubblicana ma secondo la visione di chi scrive, sarebbe necessario – qualora si voglia superare il bicameralismo perfetto – mantenere in vita il Senato della Repubblica. Sotto questo aspetto, però, esso dovrebbe agire in senso più marcatamente federalista, questo perché all'interno del “nuovo” Senato, dovrebbero trovare dimora le istanze territoriali con riferimento alle sole funzioni legislative proprie delle Regioni. In riferimento, invece, alle funzioni amministrative e procedurali dovrebbe essere mantenuto in vita il sistema delle Conferenze poiché, così come accade nella maggior parte degli Stati composti, il Senato “federale” non è mai antitetico rispetto agli organi di raccordo interistituzionale anche se, come è ovvio, il primo non deve intralciare i secondi e viceversa.

In conclusione, quindi, per quanto sia difficile ipotizzare che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome possa assumere il ruolo “di chiave di volta” nel superamento del bicameralismo paritario, il suo esempio di organo “resiliente” che ha saputo ritagliarsi un ruolo preminente nel panorama regionale italiano può essere un buon modello da seguire se si vuole dar seguito alla previsione costituzionale secondo cui la Repubblica deve «adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». In tal senso, infatti, all'interno della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la legittimazione popolare dei propri componenti, unita all'informalità dell'organo e all'assunzione delle decisioni lontana da logiche politico-partitiche, ha generato un sistema di potere abbastanza virtuoso che coniuga il principio democratico con il principio autonomistico sfuggendo a quelle logiche politiche tipiche degli organi parlamentari e governativi.

Così, dunque, in maniera forse non del tutto consapevole, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sta provando a restituire una dignità costituzionale al sistema delle autonomie territoriali le quali, oggi più di ieri, sono chiamate a rendersi protagoniste in un sistema molto diverso rispetto a quello nel quale furono pensate. Sul punto, infatti, lo stesso sistema delle autonomie territoriali, calato in un contesto multilivello come quello attuale, non può prescindere dalla leale collaborazione con lo Stato e con gli organismi comunitari e internazionali poiché le buone politiche pubbliche devono avere le proprie fondamenta nei territori ma, allo stesso tempo, il loro “respiro” deve essere più ampio e deve guardare alle realtà comunitarie e internazionali. D'altra parte, poi, com'è stato sapientemente detto, nel nostro tempo, «pensare globale, agire locale, non è uno *slogan* ma [è] una sfida vitale».

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

A.A.V.V., L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale, in *Le istituzioni del federalismo*, n. speciale del 2015.

A.A.V.V., *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998.

Adinolfi A., *La legittimazione delle Regioni ad impugnare atti comunitari*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2 del 2002.

Agosta S., *L'intesa Stato-Regioni e l'effetto di marea della sent. n. 251/2016 (a margine della recente giurisprudenza sul riordino delle Camere di commercio)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6 del 2020.

Agosta S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008.

Agosti A., *Il Partito comunista italiano e la svolta del 1947*, in *Studi Storici – Rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci*, Anno 31, Vol. I, 1990.

Aiello M., *Artt. 2397 – 2407*, in E. Gabrielli – D. Santorusso (a cura di), *Delle società – Dell'azienda. Della concorrenza*, artt. 2379-2451, UTET, Torino, 2015.

Albanese A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Riv. Dir. pubbl.*, n. 1 del 2002.

Alberti A., *Il procedimento di revisione dello Statuto sardo e la clausola di adeguamento automatico*, in M. Betzu – G. Demuro – P. Pinna (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2020.

Alfieri A. (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Aliberti C., *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti regionali*, n. 1 del 2018.

Allegretti U., *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1 del 1995.

Allegretti U., *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1996.

Amato G. – Bartole S. – Bassanini F. – Cassese S. – Elia L., Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune, in *Giur. Cost.*, 1971.

Ambrosi A., I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente, in *Le Regioni*, n. 2 del 2007.

Ambrosi A., La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016, in *Le Regioni*, n. 1-2 del 2021.

Ambrosini G., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1957.

Ambrosini G., Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola, in *Circ. giur.*, anno IV, fasc. II, Palermo, 1933.

Aniasi A., *Rapporto 1982 sullo Stato delle Autonomie del Ministro per gli Affari regionali*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1982.

Annali di Statistica, Struttura e dinamica delle unità amministrative territoriali italiane - Dall'unificazione del Regno al 2017, Istituto nazionale di statistica, Roma, 2018.

Antonelli L., *Gli Statuti regionali: carte autonomistiche. Verso la Camera degli Enti locali e delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2002.

Antonelli V., *Le autonomie locali: una questione europea, in amministrazioneincammino*, 15 maggio 2012.

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*, n. 12 del 2018.

Anzon Demming A., “Leale collaborazione” tra Stato Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, in *Giur. Cost.*, 1998.

Anzon Demming A., *Esigenze unitarie e competenze regionali*, in *Giur. Cost.*, 1967.

Anzon Demming A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003.

Anzon Demming A., *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1983.

Anzon Demming A., L'attuazione regionale di norme statali tra esecuzione e integrazione, in *Giur. Cost.*, 1992.

Anzon Demming A., Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991;

Anzon Demming A., Un passo indietro verso il regionalismo "duale", in A. D'Atena – P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003.

Anzon Demming. A., Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali, in *Giur Cost.*, I del 1986.

Archivio storico della Camera, all'unità archivistica ITCD.00200.00040.00006.00006.00005.

Assemblea Costituente, dibattiti del 1946 si trovano in: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/1946#nav>.

Assemblea Costituente, dibattiti del 1947 si trovano in: <https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/1947#nav>.

Atripaldi V. – Bifulco R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998.

Atto Costitutivo Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: <http://www.regioni.it/atto-costitutivo/>.

Azzariti G., *Appunti per le lezioni. Parlamento. Presidente della Repubblica. Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015.

Azzariti G., I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19, in www.questionegiustizia.it, 27 marzo 2020.

Azzariti G., Il diritto costituzionale d'“eccezione”, in *Costituzionalismo.it*, 2020.

Azzena A., voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento III, Giuffrè, Milano, 1999.

Balboni E., La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà, in forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2017.

Balboni E., voce Decentramento amministrativo, in Dig. disc. pubbl., Vol. IV, UTET, Torino, 1989.

Baldassarre A., Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo, in Le Regioni, 1983.

Baldini V., Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale, in Dirittifondamentali.it, n. 1 del 2020.

Bandiera P. – Barile P. – Bianco G. – Cheli E. – Crisafulli V. – D'Antonio M. – D'Onofrio F. – Elia L. – Giannini M.S. – Guarino G. – Orlandi F. – Spagnoli U., Indirizzi del rinnovamento istituzionale, in Rassegna Parlamentare, n. 1 e 2 del 1980.

Baraggia A., Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto, in Le Regioni, n. 6 del 2011.

Barbagallo R., Ruolo delle commissioni paritetiche e poteri del governo nella definizione delle norme d'attuazione degli statuti speciali (nota a Corte costituzionale, sentenza 14.2.1989, n. 37), in Le Regioni, n. 3 del 1990.

Barbati C., Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale, in Le Regioni, n. 6 del 1997.

Barbera A. – Bassanini F., I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali – commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382, Il Mulino, Bologna, 1978.

Barbera A., Chi è il custode dell'interesse nazionale?, in Quad. Cost., n. 2 del 2001.

Barbera A., La forma di governo negli statuti regionali, in AA.VV., La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati, Atti del Seminario (Roma, 29 marzo 2001), Giuffrè, Milano, 2001.

Barbera A., Regioni e interesse nazionale, Giuffrè, Milano, 1973.

Barbiero A., La Conferenza Unificata come centro di riferimento per un nuovo sistema di valorizzazione delle autonomie locali, in Prime note, n. 10 del 1997.

Bardusco A., Lo Stato regionale italiano, Giuffrè, Milano, 1980.

Baroncelli S., La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona, Giappichelli, Torino, 2008.

Barone Ricciardelli E., I punti di raccordo tra lo Stato e le rappresentanze delle autonomie locali e regionali: dialogo o scontro per l'attuazione del federalismo?, in *Tributi locali e regionali*, n. 6 del 2004.

Bartholini S., *Interesse nazionale e competenza delle Regioni*, CEDAM, Padova, 1967.

Bartole S., Art. 114, in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione. Art. 114-120: Le regioni, le province, i comuni*, Vol. I, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1985.

Bartole S., Art. 117, in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione. Art. 114-120: Le regioni, le province, i comuni*, Vol. I, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1985.

Bartole S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2004.

Bartole S., *Intrecci di competenze, legislazione statale e ruolo della Conferenza Stato-Regioni (Osservazione a Corte cost. 13 dicembre 2017 n. 261)*, in *Giur. cost.*, Vol. LXII, n. 6 del 2017.

Bartole S., *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 3 del 1988.

Bartole S., *La presidenza della commissione paritetica: implicazioni complesse di una decisione apparentemente semplice (nota a Corte costituzionale, sentenza 6.4.1995, n. 109)*, in *Le Regioni*, n. 6 del 1995.

Bartole S., *Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente (nota a Corte costituzionale 24 maggio 1985 n. 160)*, in *Le Regioni*, n. 6 del 1985.

Bartole S., *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e ministro per gli affari regionali*, in *Quad. cost.*, 1982.

Bartole S., *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. Cost.*, 2003.

Bartole S., *Rilievi critici a parziale difesa della necessità delle norme di attuazione (nota a sentenza Corte Cost. n. 136 del 1969)*, in *Giur. Cost.*, 1969.

Bartole S., *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. Cost.*, 1982.

Bartole S., Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, in Riv. trim.dir. pub., 1971.

Bartole S., Tentativi e ipotesi di lavoro in materia di cooperazione interregionale, in Le Regioni, n. 3 del 1980.

Bartolucci L., In attesa del «nuovo» Senato un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea, in Osservatorio sulle fonti, n. 3 del 2014.

Bassani L. M., Il pensiero politico di Thomas Jefferson. Libertà, proprietà e autogoverno, Giuffrè, Milano, 2002.

Bassanini F. – Onida V., Problemi di diritto regionale, vol. II - Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri, Giuffrè, Milano, 1971.

Bassanini F., L'attuazione delle Regioni, Nuova Italia, Firenze, 1970.

Bassanini F., Riflessioni sull'applicazione del principio del parallelismo delle funzioni e sulle competenze regionali in materia ospedaliera, in Giur. cost., 1971.

Bassi F., Esperienze dei co.re.co. in materia di controllo di gestione e di conti consuntivi degli enti locali, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza: rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le provincie e per gli altri enti locali, 1987.

Bassu C., La Conferenza Stato-Regioni nella Riforma Costituzionale, in Federalismi.it, n. 9 del 2005.

Bastoni L., Art. 22. Sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in L. Costato – L. S. Rossi – P. Borghi (a cura di), Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

Bastoni L., Art. 24. Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea, in L. Costato – L. S. Rossi – P. Borghi (a cura di), Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

Bastoni L., Art. 25. Partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in L. Costato – L. S. Rossi – P. Borghi (a cura di), Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

Battini S., Cambiamento amministrativo, cambiamento giurisprudenziale, cambiamento costituzionale. Brevi note sulla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, in Diritti lavori mercati, n. 15 del 2017.

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 del 2020.

Benelli F., Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione, in Le Regioni, n. 5 del 2006.

Benelli F., La “smaterializzazione” delle materie, Giuffrè, Milano, 2006.

Benvenuti F., Il nuovo cittadino, Marsilio, Venezia, 1994.

Benvenuti F., La Provincia nell'ordinamento costituzionale, in Amm. it., 1960.

Benvenuti F., Scritti giuridici, Vol. I, Vita e Pensiero, Milano, 2006.

Benvenuti M., La dimensione finanziaria della differenziazione territoriale, in Rivista del GdP, n. 1 del 2021.

Bergo M., A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi, in Federalismi.it, n. 20 del 2022.

Berti G. – De Martin (a cura di), Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, Luiss, Roma, 2002.

Berti G., Art. 5, in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), Commentario della Costituzione, vol. I, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975.

Berti G., Sussidiarietà e organizzazione dinamica, in Jus, n. 2 del 2004.

Bertolissi M., Legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto Friuli-Venezia Giulia) in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di

revisione costituzionale 1948-1993, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975.

Bientinesi F., La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della legge 4 febbraio 2005, n. 11, in *Rass. Parl.*, n. 4 del 2007.

Bifulco R., Commento all'art. 5 della Costituzione, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET Giuridica, Milanofiori Assago (MI), 2008.

Bifulco R., Cooperazione e separazione nel titolo V, in T. Groppi – M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001.

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

Bifulco R., In attesa della seconda Camera federale, in T. Groppi - M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001.

Bifulco R., L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni, in A. Manzella (a cura di), 40 modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento, in *Astrid online*, Roma, 2007.

Bifulco R., La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea, Cedam, Padova, 1995.

Bifulco R., La lunga attesa dell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali, in F. Bassanini – A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017.

Bifulco R., Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario, in J. M. Castellà Andreu – S. Pajno – G. Rivosecchi – G. Verde (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

Bin R. – Ruggiu I., La rappresentanza territoriale in Italia, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6 del 2006.

Bin R., Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2016.

Bin R., I criteri di individuazione delle materie, in *Le Regioni*, n. 5 del 2006.

Bin R., Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4 del 2004.

Bin R., Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del Giudice costituzionale, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffè, Milano, 2014.

Bin R., Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri, in *Riv. dir. cost.*, 2003.

Bin R., L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, n. 6 del 2001.

Bin R., La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2002.

Bin R., Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. 507/2002), in *Giur. Cost.*, 2002.

Bin R., Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi, in *Le Regioni*, n. 4 del 2001.

Bin R., Prevalenza senza criterio, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2009.

Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984-1991.

Bocci V. E., Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2002.

Boggero G. – Paruzzo F., Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione Piemonte, in *Le Regioni*, n. 4 del 2020.

Bozzi C., Autonomia e decentramento nell'art. 5 della Costituzione, in *Dir. pubbl. delle Regioni*, 1963, n. 1.

Bressanelli E. – Quaglia L., La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 3 del 2021.

Brunazzo M., Il Next Generation EU: solidarietà e politica nell'UE della pandemia, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1 del 2022.

Buffoni L., La metamorfosi della funzione di controllo della Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione, Giappichelli, Torino, 2007.

Busia G., Verso la riforma delle Conferenze, in *Il Federalismo. Quaderni di Italianieuropei*, n. 1 del 2009.

Buti M. – Messori M., Next Generation Eu: una guida ragionata, in *Policy Brief*, n. 29 del 2020.

Calandra P. – Troccoli G. (a cura di), Il trasferimento delle funzioni statali alle regioni, vol. VI, Edizioni della Lega per le autonomie e i poteri locali, Roma, 1972.

Calvieri C., Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano, Giappichelli, Torino, 2002.

Camera dei Deputati, L'Assemblea Costituente – 2 giugno 1946 – 31 gennaio 1948 – La legislazione italiana dal 25 luglio 1943 al 18 aprile 1948, Ufficio Atti e Pubblicazioni, Roma, 1949.

Camera dei Deputati, La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, Vol. VII, Segretariato generale della Camera dei Deputati, Roma, 1971.

Camerlengo Q., Commento all'art. 118 della Costituzione, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET Giuridica, Milanofiori Assago (MI), 2008.

Camerlengo Q., Riflessione sulle attività internazionali delle Regioni, in *Le Regioni*, n. 1 del 1997.

Cameron M. A. – Falletti T. G., *Federalism and Subnational Separation of Power*, in *Publius*, 2005.

Cammelli M., La Conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri, in *Le Regioni*, n. 3 del 1996.

Campobasso G. F., *Diritto Commerciale, 2 – Diritto delle Società*, Ed. X, UTET, Torino, 2020.

Cannizzaro E., Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e regioni, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2002.

Cannizzaro E., La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea, in Riv. dir. intern., n. 1 del 2005.

Capaccioli E. – Satta F. (a cura di), Commento al Decreto 616 (DPR 24 luglio 1977 n. 616), Giuffrè, Milano, 1980.

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., voce Regione IV) Conferenza Stato-Regioni, in Enc. giur. Treccani, XXVI, Roma, 1990.

Cappuccio L., Le funzioni consultive della Conferenza Stato-Regioni, in V. Coccozza – A. Staiano (a cura di), I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto, a prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del Convegno (Napoli, 12-13 maggio 2000), Giappichelli, Torino, 2001.

Caprio G., Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo, in Rassegna ASTRID, Vol. LXXIV, n. 12 del 2008.

Caramaschi O., Le sorti della l. 234 del 2012 nella prospettiva della revisione costituzionale, in forumcostituzionale.it, novembre 2016.

Caravita B. – Fabrizzi F. – Sterpa A., Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali, Giappichelli, Torino, 2019.

Caravita B., L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana, in federalismi.it, n. 6 del 2020.

Caravita B., La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea, Giappichelli, Torino, 2008.

Caravita B., Le sedi della concertazione, in V. Antonelli (a cura di), Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise, Donzelli, Roma, 2009.

Cardone A., Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia, in Osservatorio sulle fonti, n. spec., 2020.

Caretti P. – Tarli Barbieri G., Diritto Regionale, Giappichelli, Torino, 2019.

Caretti P. – Milazzo P. – Staderini F., Diritto degli enti locali, CEDAM, Padova, 2022.

- Caretti P., Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali, una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”?, in *Le Regioni*, n. 3 del 2002.
- Caretti P., I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche, in *Quad. Cost.*, n. 1 del 1985.
- Caretti P., I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 2020.
- Caretti P., Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2000.
- Caretti P., La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall’interesse nazionale al principio di sussidiarietà, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2004.
- Caretti P., La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2012.
- Caretti P., Potere estero e ruolo “comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, n. 4 del 2003.
- Caridà R., *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Wolters Kluwer Italia – CEDAM, Milano-Padova, 2018.
- Cariola A., *Le modificazioni del D.P.R. 616 e la conferma di uno ‘statuto’ della sostituzione statale nei confronti delle Regioni: la Corte costituzionale giustifica le scelte del legislatore ma non indica i limiti*, in *Le Regioni*, 1990.
- Carli M. – Zaccaria R., *La forma di Stato*, in P. Caretti (a cura di) *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, CEDAM, Padova, 1998.
- Carli M., *Diritto Regionale – Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018.
- Carli M., *Il Consiglio delle autonomie locali, Relazione al convegno - Il mondo delle seconde Camere*, Torino, 31 marzo 2005.
- Carli M., *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Giappichelli, Torino, 1992.
- Carli M., *Materie di “competenza regionale” e materie di “interesse regionale”*, in *Giur. Cost.*, 1993.

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

Carola A. (a cura di), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Libreria Editrice Torre, Catania, 1997.

Carpani G., I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione, in www.astrid-online.it, 2011.

Carpani G., *La Conferenza Stato-regioni*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Carpino R., Evoluzione del sistema delle conferenze, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2006.

Carpino R., *Il sistema delle Conferenze*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012.

Carrozza P., Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta), in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975.

Carrozza P., Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo), in *Le Regioni*, 1989.

Cartabia M. – Violini L., Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, in *Le Regioni*, n. 4 del 2005.

Cartabia M., Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, in *Quad. Cost.*, n. 21 del 2001.

Casalone G. – Sciortino A. – Massa Pinto I., *Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Una prospettiva costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.

Cassese S. – Serrani D., Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia, in *Le Regioni*, 1980.

Cassese S., Il disegno del terzo decentramento, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5 del 1997.

Castiello M. – Mazzola G., L'evoluzione del Sistema delle Conferenze, in *amministrazioneincammino.it*, n. 3 del 2014.

Catelani E., Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del Titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003.

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 del 2020.

Catelani E., Giustizia costituzionale tra “anima politica” ed “anima giurisdizionale” e sua incidenza sulla forma di governo, in *federalismi.it*, n. 8 del 2017.

Cattaneo C., L'ordinamento del regno, tratto dalla Prefazione a “Il Politecnico”, vol. IX, luglio 1860, ora in G. Galasso (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Carlo Cattaneo*, Il Mulino, Bologna, 1962.

Cavaggion G., Crisi sanitaria “Covid-19”, solidarietà fiscale e integrazione europea, in *Centro Studi sul Federalismo – Research paper*, settembre 2020 reperibile in: <https://csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper/crisi-sanitaria-covid-19-solidarieta-fiscale-e-integrazione-europea>.

Cavanna V., Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste, in *Le Regioni*, n. 4 del 2020.

Cavasino E., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

Cavino M., Commento all'VIII disposizione della Costituzione in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET Giuridica, Milanofiori Assago (MI), 2008.

Ceccanti S., A Costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?). La priorità è la disciplina dei gruppi, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016. *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017.

Ceccherini E., Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna, in *Amministrare*, n. 1-2 del 2006.

Cecchetti M. – Pajno S. – Rivosecchi G., *Diritto costituzionale delle autonomie territoriali*, consultato online e in corso di pubblicazione.

Cecchetti M., L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata nel 2001 e della giurisprudenza costituzionale, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 24, Giappichelli, Torino, 2020.

Cecchetti M., L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di Governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi, in Rivista AIC, n. 3 del 2022.

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 del 2011.

Cecchetti M., La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti, in P. Caretti (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2002, Giappichelli, Torino, 2003.

Cerri A., Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali, in Le Regioni, n. 1 del 1983.

Cerruti T., La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione, in Federalismi.it, n. 20 del 2022.

Cherchi R. – Deffenu A., Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni, in www.dirittiregionali.it, n. 1 del 2020.

Chessa O, Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto, in Le Regioni, n. 4 del 2004.

Chessa O., La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali, in S. Pajno - G. Verde (a cura di), Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali, Vol. II, Giuffrè, Milano, 2010, p. 114.

Chieffi L. (a cura di), Regioni e dinamiche di integrazione europea, Giappichelli, Torino, 2003.

Chiti M. P., Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo", in Regione e governo locale, n. 3 del 1993.

Chiti M. P., Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale, in Le Regioni, n. 6 del 2002.

Ciarlo P. – Pitruzzella G., Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica, in Osservatorio AIC, ott. 2013.

Ciaurro L., Commento all'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Attuazione dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria, in A.A.V.V. (a cura di), Commento alla legge 5 giugno 2003 n.131 di attuazione del Titolo V della Costituzione, Maggioli, Rimini, 2003.

Cinsedo, Relazione sull'attività del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) per l'anno 2022, consultabile in: www.regioni.it/cms/file/Image/upload/Relazione_Cinsedo/RELAZIONE_2022.pdf

Cintoli F., Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020), in *federalismi.it*, 6 aprile 2020.

Cipolloni C., I raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni nel procedimento legislativo: tra occasioni mancate e prospettive di riforma, in A. Chiappetta – C. Cipolloni – A. Contieri – M. Corrias – A. Giuli – R. Pescatore, *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata - Italia, Speciale – Ricerca Tosi 2018 - Il procedimento legislativo in prospettiva comparata* (a cura di P. Caretti – M. Morisi – G. Tarli Barbieri), in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2 del 2018.

Cittadino C., *I rapporti Stato-Regioni. Prospettive di federalismo*, Giappichelli, Torino, 1998.

Clarich M., Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico, in *Corr. giur.*, n. 8-9 del 2021.

Clarizia A., Note preliminari in tema di cooperazione interregionale, in *Annali dell'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Roma*, 1975-76.

Coduti D., La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario, con particolare riferimento alla c.d. fase discendente, in A.A.V.V., *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11 del 2005*, Il Mulino, Bologna, 2007.

Colzi G., *La Provincia e il Comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. Calamandrei - A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. II, Barbera, Firenze, 1950.

Comazzetto G., Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19, in *BiLaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1 del 2020.

Comelli A., La Conferenza dei Presidenti delle Regioni, in *Le Regioni*, n. 5 del 1981.

Commissione parlamentare per le questioni regionali, Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali, approvata nella seduta del 10 maggio 2017 in <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/34330.htm>.

Concaro A., Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale, in N. Zanon – A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, *Biografia della Conferenza*, consultato online in: <https://www.parlamentiregionali.it/storia>.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Bozza d'intesa con la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome*, Roma, 2005, consultato online in: <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/doc-approvato-bozza-di-intesa-fra-conferenza-regioni-e-conferenza-presidenti-consigli-regionali-104988/>.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Funzionamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, CINSEDO, Roma, 2021, consultato in: http://www.regioni.it/cms/file/Image/INFORMAZIONI/DOSSIER_FUNZIONAMENTO_261121.pdf.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in un'ottica di governance multilivello. Una guida per comprendere il "sistema delle Conferenze"*, CINSEDO, Roma, 2020. Consultato online in: <https://www.regioni.it/news/dossier/>.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, Doc. 17/22/CR05b/C1, 9 marzo 2017.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Prime valutazioni sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze*, Doc. 16/38/CR05b/C1 del 24 marzo 2016.

Contaldi G., La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge «La Pergola», in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3 del 2005.

Corpaci A., Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo, in *Le Regioni*, n. 6 del 2001.

Corrias M., Il ruolo delle Regioni nella gestione del PNRR: l'ennesima conferma dell'accentramento statale?, in G. G. Carboni (a cura di), *Quaderni del dottorato di Scienze Giuridiche Università degli Studi di Sassari, Giappichelli, Torino, 2023.*

Corrias M., La forma di governo delle Regioni speciali può essere oggetto di referendum propositivo? Qualche riflessione a margine del (nuovo) caso valdostano, in A. Alberti – G.G. Carboni – G. Foddai – L. Nonne – R. Ortu (a cura di), *Quaderni del dottorato di Scienze Giuridiche Università degli Studi di Sassari, Giappichelli, Torino, 2022.*

Corrias M., Vent'anni di transitorietà. L'utilizzo dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 nella giurisprudenza della Consulta, in A. Alberti – S. Pajno (a cura di), *Seminari sulle Autonomie territoriali, Jovene, Napoli, 2024.*

Corso G., Elenchi di materie di competenza legislativa e criteri di classificazione, in *Foro Amm.*, III, 1971.

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 del 2017.

Corvaja F., La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo), in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1 del 2019.

Costanzo A., Paradigmi e sussunzioni nel giudizio di costituzionalità. A proposito del “paradigma” della collaborazione tra Stato e Regioni, in *Giur. Cost.*, 1994.

Costanzo P. – Ferrari G. F. – Floridia G. G. – Romboli R. – Sicardi S., *La Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Cedam, Padova, 1998.

Costanzo P. (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, (Serie: *Gli Speciali della Giurisprudenza Italiana*), Wolters Kluwer, Milano, 2016.

Costato L. – Rossi L. S. – Borghi P. (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e*

all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

Cosulich M., Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

Cosulich M., Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-Autonomie locali, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 1998.

Cotturri G., La transizione lunga. Il processo costituente in Italia dalla crisi degli anni settanta alla Bicamerale e oltre, Editori Riuniti, Roma, 1997.

Covino F., Commento all'art. 117, nono comma della Costituzione, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET Giuridica, Milanofiori Assago (MI), 2008.

Covino F., Commento all'art. 117, ottavo comma della Costituzione, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET Giuridica, Milanofiori Assago (MI), 2008.

Covino F., La “Conferenza permanente dei livelli di governo”: un passo avanti e due indietro nella rappresentanza degli interessi della periferia e nella riforma degli organi di raccordo interistituzionale, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2011.

Crisafulli V., L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale, in *Pol. Dir.*, 1972.

Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, CEDAM, Padova, 1984.

Crisafulli V., Principi costituzionali in tema di autonomie locali, in *Mem. Com.*, 1958.

Crisafulli V., Vicende della “questione regionale”, in *Le Regioni*, n. 4 del 1982.

Cuocolo F., *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997.

Cuocolo F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1994.

Cuocolo F., *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1967.

Cuocolo F., *Riflessioni sulle leggi cornice*, in *Quad. reg.*, 1982.

Cuocolo L., I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana, in *DPCE online*, n. 2 del 2020.

Curreri S., Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere, in *federalismi.it*, 15 aprile 2020.

D'Amico G., Rifiuti radioattivi nelle Regioni «meno reattive»? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, n. 1 del 2005.

D'Atena A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2022.

D'Atena A., Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2000.

D'Atena A., Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997.

D'Atena A., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, Roma, 1974.

D'Atena A., *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2002.

D'Atena A., La crisi della legge regionale, in ID, *Costituzione e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1991.

D'Atena A., La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea, in *Rass. Parl.* 2002.

D'Atena A., La parabola delle autonomie speciali, in A.A.V.V., *La Sicilia e le altre Regioni a statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*, Quaderni dell'ARS, Palermo, 1984.

D'Atena A., *Le Regioni e l'Europa*, in *Quad. Reg.*, n. 2 del 2002.

D'Orazio G., *Accordi interregionali*, in *Enc. giur. Treccani*, Vol. I, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1988.

D'Orlando E., Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3 del 2016.

Danesi A., *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, [tesi di dottorato]. Roma: Università di Roma Tre, 2012.

Danesi A., La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione 'irrituale' (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. n. 33/2011), in *federalismi.it*, n. 5 del 2011.

- De Carli P., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano, 2002.
- De Fiores C., «Remettre les Régions a leur place». Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 2013.
- De Götzen S., Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale cooperazione, in *Le Regioni*, 1992.
- De Lungo D. – Marini F. S. (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023.
- De Martin G.C., Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 2014.
- De Martin G.C., Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche: l'organizzazione delle Regioni, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano: Sovranità e democrazia*, II, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- De Martin G.C., voce Decentramento amministrativo, in *Noviss. Dig. it. App.*, Vol. II, Utet, Torino, 1980.
- De Petris A., Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un Sonderweg irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 2 del 2018.
- De Santis V., Commento alla IX disposizione della Costituzione in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET Giuridica, Milanofiori Assago (MI), 2008.
- De Santis V., Politiche interregionali: attualità della questione dello squilibrio dimensionale e riforma costituzionale. Considerazioni a partire dal protocollo di intesa tra le Regioni Marche, Toscana ed Umbria (prove di macroregione?), in *Osservatorio cost.*, n. 3 del 2016.
- De Siervo U., Art. 123 in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione. Art. 121-127: Le regioni, le province, i comuni*, vol. II, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1985.
- De Siervo U., Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec., 2020.
- De Siervo U., Statuti regionali, in *Enc. Dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990.

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

Dell'Acqua C., *La Costituzione vivente: dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale*, Giappichelli, Torino, 1993.

Demuro G., *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. Groppi - M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001.

Di Blase A., *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in S. P. Panunzio – E. Sciso (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2002.

Di Carpegna Brivio E., *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *federalismi.it*, 28 febbraio 2010.

Di Cosimo G. – Menegus G., *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *Biolaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 2 del 2020.

Di Cosimo G., *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 del 1998.

Di Cosimo G., *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2003.

Di Cosimo G., *Tra decreti e decreti: l'importanza di usare lo strumento giusto*, in *www.lacostituzione.info*, 22 aprile 2020.

Di Folco M., *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio di leale collaborazione ne procedimento legislativo*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3 del 2018.

Di Maria R. – Napoli C. – Pertici A., *Diritto delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2022.

Di Salvatore E., *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 1-2-3 del 2012.

Dickmann R., *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2004.

Dickmann R., Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà, poteri di ordinanza. Una lettura di sistema, in *Federalismi.it*, n. 19 del 2012.

Documento conclusivo della seduta della Commissione del 12 febbraio 1980, pubblicato in *Le Regioni*, 1980.

Dolso G. P., Sul principio cooperativo tra Stato e regioni in situazioni di “emergenza”, in *Le Regioni*, 1996.

Domenichelli L., Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale dell’Unione Europea, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 1-2 del 2003.

Domenichelli V., Norme, accordi e leggi nella disciplina interregionale degli istituti zooprofilattici sperimentali (l’attuazione della legge 23 dicembre 1975, n. 745), in *Le Regioni*, 1980.

Domorenok E., *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Carocci editore, Roma, 2010.

Doria G., The Paradox of Federal Bicameralism, in *European Diversity and Autonomy Papers*, n. 5 del 2006, p. 35, consultato in: www.eurac.edu/edap.

Drigani M., La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2013.

Esposito C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’articolo 5 della Costituzione*, in ID, *La Costituzione italiana*. Saggi, CEDAM, Padova, 1954.

Fabano L., La catena della normativa emergenziale in risposta alle minacce di diffusione del Covid-19. Riflessioni sulla tenuta in termini di legittimità e di opportunità delle scelte normative del Governo italiano, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1 del 2020.

Fabrizzi F., Il ritaglio territoriale ed il legislatore “inefficace”, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2022.

Falco G., *Mazzini e la Costituente*, Comitato promotore per le celebrazioni mazziniane, Genova, 1972.

Falcon G., Art. 118, I comma, in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione. Art. 114-120: Le regioni, le province, i comuni*, Vol. I, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1985.

Falcon G., Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2002.

Falcon G., Viaggio al centro del PNRR, in *Le Regioni*, n. 4 del 2021.

Fasone C., La distinzione tra “fase ascendente” e “fase discendente”, e il suo superamento, in E. Moavero Milanesi - G. Piccirilli (a cura di), *Attuare il diritto dell’Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall’entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Cacucci editore, Bari, 2018.

Ferrara A., Procedimenti per l’approvazione e l’attuazione degli statuti regionali, in *Rapporto sulla legislazione 2006*, consultabile sul sito: <https://www.camera.it/leg17/397?documenti=47>;

Ferrara R., Intese, convenzioni e accordi amministrativi, in *Digesto pubbl.*, 1993.

Ferrari G., La Rivoluzione e i rivoluzionari in Italia, in F. Della Peruta (a cura di), *Univ. economica*, Milano, 1952.

Ferraro L., La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6 del 2007.

Festa R., Le Regioni nell’Unione Europea: dal Trattato di Maastricht al progetto di Trattato costituzionale, in *Amministrare*, n. 1 del 2005.

Fontana O., SURE: l’Unione europea vicina ai lavoratori, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 179 del mag. 2020 in: <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/sure-l-unione-europea-vicina-ai-lavoratori>.

Fragola U., Commento al D.P.R. n. 616 sul decentramento amministrativo, *Jovene*, Napoli, 1978.

Fransoni G. – Della Cananea G., Commento all’art. 119 Cost., in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET Giuridica, Milanofiori Assago (MI), 2008.

Frosina L., Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4 del 2013.

Fusaro C., Le forme di governo regionali, in M. Carli – C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale autonomia statutaria delle Regioni. Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, in G. Branca (a

cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), Commentario alla Costituzione, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 2002.

Galateria L. (a cura di), Stato e regioni. Il trasferimento delle funzioni amministrative, UTET, Torino, 1976.

Galilei F., Proposte per la disciplina dei Consigli delle autonomie locali negli statuti regionali ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, in Nuova Rassegna, n. 8 del 2002.

Gallo F., Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione, in F. Bassanini – G. Macciotta (a cura di), L'attuazione del federalismo fiscale, Il Mulino, Bologna, 2003.

Gaspari O., L'attività della Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Una scheda informativa, in Le istituzioni del federalismo, n. 1 del 1998.

Gentilini A., Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità, in Giur. Cost., 2003.

Ghiglioni F., Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa, in Federalismi.it, n. 20 del 2022.

Gianfrancesco E. – Lupo N., Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato presentate all'inizio della XVI legislatura, in ID. (a cura di), La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura, Luiss University Press, Roma, 2009.

Gianfrancesco E., Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in A.A.V.V., Un Senato delle autonomie per l'Italia federale, Edizioni scientifiche, Roma, 2003.

Giannini M.S., Autonomia locale e autogoverno, in Corriere amministrativo, 1948.

Giannini M.S., Del lavare la testa all'asino (1979), in ID, Scritti, Vol. VII, Giuffrè, Milano, 2006.

Giannini M.S., Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale, in A.A.V.V., Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Giuffrè, Milano, 1962.

Giannini M.S., Il decentramento nel sistema amministrativo, in AA.VV., Problemi della pubblica amministrazione, Zanichelli, Bologna, 1958.

Giannini M.S., L'autonomia comunale e le Regioni, in Corriere amministrativo, 1949.

Giannini M.S., voce Autonomia (teoria generale e diritto pubblico), in Enciclopedia del diritto, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959.

Giorgi F. – Carnazza P., Gli effetti del COVID-19 sull'economia italiana e sul sistema produttivo, in Argomenti-Rivista di economia, cultura e ricerca sociale, n. 16 del 2020.

Giovenco L., Regione, in Nss. D. I., 1968.

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.

Giroto D., Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di «raccordo» a Costituzione immutata, in Le Regioni, n. 5-6 del 2016.

Giuffrè F., La solidarietà nell'ordinamento costituzionale, Giuffrè, Milano, 2002.

Gizzi E., Manuale di diritto regionale, Giuffrè, Milano, 1971.

Gorlani M., Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali, Aracne, Milano, 2006.

Gorlani M., La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti legislativi attuativi, in Giur. Cost., 2016.

Gratteri A., 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, Quaderni del "Gruppo di Pisa", atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Giappichelli, Torino, 2004.

Groppi T., L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno stato regionale senz'anima?, in A.A. V.V., Atti del Convegno "La Costituzione ieri ed oggi", ASTRID, Roma, 2008.

Groppi T., Regioni, Unione europea, obblighi internazionali, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), La Repubblica delle autonomie, Giappichelli, Torino, 2003.

Gullo F., Indagini critiche e spunti ricostruttivi in ordine al principio costituzionale del decentramento amministrativo, in AA.VV., Studi in memoria di Enrico Guicciardi, CEDAM, Padova, 1975.

Hofmeister H., Protecting NGEU effectively an analysis of the new ‘rule of law conditionality mechanism’, in S. Laimer – C. Pagliarin – C. Perathoner (a cura di), *Il Next Generation e i piani nazionali di ripresa e resilienza*, Giuffré, Milano, 2023.

Hueglin T.O. – Fenna A., *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, II Edition, University of Toronto Press, 2015.

Iacovello A., La partecipazione regionale alla formazione delle politiche dell’Unione europea: nodi critici e possibili soluzioni, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2022.

Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell’incontro con i Presidenti di Regione nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario, Palazzo del Quirinale, 4 agosto 2020, in <https://www.quirinale.it/elementi/50028>.

Italia V., L’autonomia dei Comuni e delle Province nell’ordinamento regionale, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975.

Kriele M., *Einführung in die Staatslehre*, Opdalen, Leverkusen, 1980.

La Pergola A., La dimensione interregionale del potere e il collegamento istituzionale fra Stato e Regioni. Spunti di diritto comparato, in *Sociologia*, 1974.

Lauro A., Urgenza e legalità ai tempi del COVID-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 2 del 2020.

Lavagna C., *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1970.

Lavori del Comitato paritetico: resoconto della Giunta per il regolamento della Camera datato 5 giugno 2002, in <http://leg14.camera.it/organiparlamentarism/246/254/4426/documentotesto.asp>.

Linee interpretative al Regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 16 giugno 2005, consultato online in: <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/documento-approv-doc-approvato-applicazione-del-regolamento-della-conferenza-delle-regioni-e-delle-province-autonome-104986/>.

Lippolis V., Le ragioni che sconsigliano di attuare l’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in *federalismi.it*, n. 25 del 2006.

Longo E. – Malvicini M., Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID19, in *federalismi.it*, n. 28 del 2020.

- Longobardi E., (a cura di), *Regionalismo e regioni in Italia (1861-2011)*, Gangemi, Roma, 2011.
- Lucarelli A., *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2020.
- Lucatello G., *Riflessioni sulle riforme costituzionali (dopo la Commissione Bozzi)*, in *Rivista Il Politico*, n. 2 del 1985.
- Luchena G., *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale fra «territori» e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3 del 2014.
- Luciani M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2020.
- Luciani M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5 del 1994.
- Lucifredi G. – Coletti G., *Decentramento amministrativo*, UTET, Torino, 1956.
- Lupo N., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in J. M. Castellà Andreu – S. Pajno – G. Rivosecchi – G. Verde (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.
- Lupo N., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Ed. Plus, Pisa, 2003.
- Lupo N., *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2 del 2007.
- Lussu E., *Tutte le opere*, vol. III - *La costruzione della democrazia in Italia, 1943 – 1948*, CUEC, Cagliari, 2015.
- Mainardis C., *Commento all'art. 120 della Costituzione*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET Giuridica, Milanofiori Assago (MI), 2008.
- Mainardis C., *Il potere sostitutivo*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Mainardis C., *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2 del 2021.

Mainardis C., Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale, Giuffrè, Milano, 2007.

Malo M., Protezione civile regionale, in *Le Regioni*, 1993.

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

Mangiameli S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2011.

Mangiameli S., Appunti sullo "Stato sociale sussidiario", in *Riv. Teoria del diritto e dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2002.

Mangiameli S., Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in *ID*, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

Mangiameli S., *Federalismo e riforme costituzionali: lo stato dell'arte*, pubblicato in www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/riforma/mangiameli.html.

Mangiameli S., *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008.

Mangiameli S., Intervento su Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale, in G. Berti – G. C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001.

Mangiameli S., L'ambiente nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello), in *ID* (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1996.

Mangiameli S., *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

Mangiameli S., Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 2007, pp. 103 ss., in *ID*, *Le Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, n. 2 del 2010, pp. 259 ss.

Mangiameli S., voce *Leale collaborazione* (dir. cost.), in *Enc. Giur.*, XVI, Roma, 2008.

Mannino A. – Curreri S., *Diritto Parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2019.

Marchetti G., *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002.

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.

Marini S. – Scaccia G. (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020.

Marpillero M., Incertezze ed equivoci sui poteri regionali nei confronti di concessionari di opere dello Stato, in *Le Regioni*, 1985.

Marshall J., La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6 del 2016.

Martines T. – Ruggeri A. – Salazar C. – Morelli A., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2022.

Martines T., Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato, in A.A.V.V., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, ora in ID., *Opere*, vol. III, *Ordinamento della Repubblica*, Giuffrè, Milano 2000.

Massa Pinto I., La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi, in www.questionegiustizia.it, 18 marzo 2020.

Mattarella B.G., Delega legislativa e principio di leale collaborazione, in *Giorn. Dir. Amm.* n. 2 del 2017.

Mazzaroli L., “Riserva di legge” e “principio di legalità” in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d’altri, in www.federalismi.it, 23 marzo 2020.

Mazzini G., *Dell’unità italiana*, in ID, *Scritti editi e inediti*, vol. III, *Politica II*, Robecchi Levino, Imola, 1862.

Mazziotti Di Celso M. – Salerno G., *Competenze regionali e limite territoriale*, in *Giur. Cost.*, 1988.

Mazziotti Di Celso M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961.

Menegus G., *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell’attuazione*, in *Quad. Cost.*, n. 4 del 2021.

Merloni F., La Leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie, in Riv. Dir. Pubbl., n. 3 del 2002.

Merusi F., Le catastrofi “ripartite”, in Giur. Cost., 1971.

Mezzanotte C., Interesse nazionale e scrutinio segreto, in Giur. Cost., 1988.

Mezzanotte M., Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali, in Consulta Online, n. 1 del 2021.

Michetti M., Parlamento e Regioni, in Osservatorio sulle fonti, Interna corporis degli organi costituzionali, Speciale su Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari (a cura di E. Gianfrancesco – N. Lupo), n. 1 del 2009.

Miele G., I poteri degli enti autarchici fuori del loro territorio, in Archivio di studi corporativi, Pisa, 1931, ora in ID, Scritti giuridici, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1987.

Miele G., La Regione, in P. Calamandrei – A. Levi (a cura di), Commentario sistematico alla Costituzione italiana, Vol. II, Barbera, Firenze, 1950.

Milazzo P., Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale, in Osservatorio sulle fonti, n. 1 del 2017.

Minghetti M., nota del 28 novembre 1860 inviata alla Commissione legislativa istituita presso il Consiglio di Stato, in G. Saredo, La legge sull'amministrazione comunale e provinciale, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1901.

Mioni F., Thomas Jefferson e la scommessa dell'autogoverno, Diabasis, Reggio Emilia, 2005.

Mistò M., «Bund» e «Länder» in Germania, in Amministrare, n. 3 del 2004.

Mitrotti M., L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

Mobilio G., CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

Mobilio G., La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti, in Osservatorio sulle fonti, n. spec. 2020.

Modifica del Regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 6 maggio 2021, consultato online in <http://www.regioni.it/newsletter/n-4066/del-10-05-2021/modificato-il-regolamento-della-conferenza-delle-regioni-e-delle-province-autonome-22673/>.

Modugno F. – Carnevale P., Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, Giuffrè, Milano, 2003.

Modugno F., Appunti dalle lezioni di istituzioni di diritto pubblico tenute negli anni dal 1975 al 1983, Tipografia Albanese, Roma, 1983.

Modugno F., Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli, (Riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli artt. 5 e 132 Cost.), in A. Pace (a cura di), Studi in onore di Leopoldo Elia, Vol. II, Giuffrè, Milano, 1999.

Mor G., Stabilimenti ospedalieri ubicati in diverse Regioni e già appartenenti ad uno stesso ente ospedaliero, in *Le Regioni*, n. 4 del 1980.

Morera U., Il Presidente del collegio sindacale, in R. Alessi – N. Abriani – U. Morera (a cura di), *Il Collegio sindacale. Le nuove regole*, Giuffrè, Milano, 2007.

Morrone A., Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in *Federalismo fiscale*, n. 1 del 2007.

Müller A. Th., Next Generation EU and the green transition, in S. Laimer – C. Pagliarin – C. Perathoner (a cura di), *Il Next Generation e i piani nazionali di ripresa e resilienza*, Giuffrè, Milano, 2023.

Nacci M. G., Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3 del 2016.

Odone C., La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni, in *federalismi.it*, n. 7 del 2013.

Pacchiarotti A., *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Regioni*, Maggioli, Rimini, 2004.

Padula C., Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2016.

Pajno A., L'attuazione del federalismo amministrativo, in *Le Regioni*, n. 4 del 2001.

Pajno S. – Verde G., Gli statuti-leggi costituzionali delle regioni speciali, in P. Caretti (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali, Giappichelli, Torino, 2006.

Pajno S., Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali, in Riv. Nuove autonomie, n. 3 del 2018.

Pajno S., Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze", in amministrazioneincammino, 26 settembre 2016.

Pajno S., Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR, in N. Antonetti – A. Pajno (a cura di), Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia, Il Mulino, Bologna, 2022.

Pajno S., Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi, in federalismi.it, n. 5 del 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 Questione giustizia, n. 2 del 2016.

Pajno S., Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio dell'esperienza repubblicana, in A.A. V.V. (a cura di), Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie, Marchesi Grafiche Editoriali, Roma, 2022.

Pajno S., La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale, in Amministrazione in cammino, 15 maggio 2017.

Pajno S., La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale, in R. Ferrara – M. A. Sandulli, Trattato di diritto dell'ambiente – I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, Vol. II, Giuffrè, Milano, 2014.

Pajno S., Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo, in Federalismi.it, n. 4 del 2014.

Paladin L., Diritto regionale, CEDAM, Padova, 2000.

Paladin L., La riforma regionale fra Costituzione e prassi, in A.A. V.V., Attualità e attuazione della Costituzione, Laterza, Roma-Bari, 1979.

Paladin L., Le fonti del diritto italiano, Il Mulino, Bologna, 1996.

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

Paladin L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, n. 3 del 1971.

Paladin L., *Saggi di storia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2016.

Paladin L., *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in A.A. V.V., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Vol II., CEDAM, Padova, 1995.

Panizza S. – Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso) – limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, Giappichelli, Torino, 2016.

Paoletti A., *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Giuffrè, Milano, 2001.

Parisi S., *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2021.

Parisi S., *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2011.

Parisi S., *Non solo ordinanze: la Campania tra atti paranormativi e decisioni giudiziarie*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2020.

Parisi S., *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. Antonetti – A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022.

Pastori G., *Il principio autonomistico*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, n. 3 del 1997.

Pastori G., *La Conferenza Stato-Regioni tra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, n. 5 del 1994.

Pastori G., *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, n. 3 del 2001.

Pastori G., *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, n. 5 del 1997.

Pastori G., *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Le Regioni*, n. 6 del 1989.

Paterniti F., *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 8 del 2015.

Patroni Griffi A., Artt. 131, 132 e 133, in F. Clementi – L. Cuocolo – F. Rosa – G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2021.

Perathoner C., *Il N.G.E.U.: dall'emergenza sanitaria una nuova politica economica europea*, in S. Laimer – C. Pagliarin – C. Perathoner (a cura di), *Il Next Generation e i piani nazionali di ripresa e resilienza*, Giuffrè, Milano, 2023.

Pertici A., *I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali come parametro di costituzionalità*, in G. Pitruzzella – F. Teresi – G. Verde (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, Giappichelli, 2000.

Petrillo C., *Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*, in G. Guzzetta – F. S. Marini – D. Morana (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2015.

Picchi M., *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2005.

Piccioni A., *Discorsi parlamentari*, Tipografia del Senato, Roma, 1991.

Pinelli C., *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Riv. Dir. pubbl.*, n. 3 del 2020.

Pinelli C., *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 2 del 1989.

Pinna P., *Competenze regionali e situazioni di emergenza nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1990.

Pinna P., *La revisione degli statuti delle Regioni differenziate e le prospettive della specialità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2 del 2001.

Pinna P., *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto Sardegna)*, in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975.

Piraino A., *Il principio autonomistico in Gaspare Ambrosini*, in F. Teresi (a cura di), *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini, Atti del Convegno Agrigento-Favara 9-10 giugno 2000*, Quattrosoli, Palermo, 2001.

Piraino A., *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.

Piras A., La Corte costituzionale e le Regioni a Statuto speciale, in A.A. V.V., Atti del IV Convegno di studi giuridici sulla Regione, Riva del Garda, 27 settembre - 1 ottobre 1963, Giuffrè, Milano, 1965.

Pizzetti F., Il ruolo delle istituzioni nel quadro della «democrazia della cittadinanza», intervento al Convegno, La Repubblica Cittadini attivi per una nuova amministrazione, Roma 7-8 febbraio 2003, in Forum di Quaderni Costituzionali.

Pizzetti F., Il sistema costituzionale delle autonomie locali, Giuffrè, Milano, 1979.

Pizzetti F., Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana, in Le Regioni, n. 3-4 del 2000.

Pizzetti F., L'evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea, in Le Regioni, n. 4 del 2002.

Pizzetti F., La Conferenza Stato-città e autonomie locali, in Giornale di diritto amministrativo, 1997.

Pizzetti F., Le autonomie locali e l'Europa, in Le Regioni, n. 5 del 2002, pp. 935 ss.

Pizzolato F., Il principio di sussidiarietà, in T. Groppi - M. Olivetti (a cura di), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Giappichelli, Torino, 2001.

Pizzorusso A., d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto Trentino-Alto Adige), in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975.

Pizzorusso A., Il disgelo costituzionale, in A.A.V.V., Storia dell'Italia repubblicana, Vol. II: la trasformazione dell'Italia. Sviluppo e squilibri, Einaudi, Torino, 1995.

Pocar F. – Baruffi M. C., Art. 300, in ID, Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea, CEDAM, Padova, 2014.

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, in federalismi.it, n. 25 del 2016.

Poggi A., Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione, in A.A.V.V., Scritti in onore di Antonio Ruggeri, Editoriale scientifica, Napoli, 2021.

Poggi A., Le regioni e la riunificazione «politica» tra società civile e territori, in M. Dogliani (a cura di), *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione di studi per l'attuazione delle Regioni a Statuto normale, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1962.

Profeti S. – Baldi B., Le Regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali di accesso all'agenda, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3 del 2021.

Protocollo d'Intesa tra Regione Emilia-Romagna e Regione Toscana, firmato il 28 aprile 2004, consultabile nel Supplemento del Bollettino Ufficiale Regionale della Toscana n. 32.

Pubusa A., *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983.

Rametta P., I riflessi della sentenza C. Cost. 251/2016 sul sistema delle fonti ad un anno dalla decisione, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3 del 2017.

Raspadori F. (a cura di), *L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale*, Giappichelli, Torino, 2021.

Rebecchi Majnardi A., Prime esperienze di intese interregionali: il caso delle idrovie padane, in *Le Regioni*, n. 4 del 1980.

Regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e verbale interno: <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/documento-approv-doc-approvato-regolamento-conferenza-delle-regioni-104985/>.

Relazione degli onn. Boato e Deodato sulle questioni connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, pubblicata in allegato alla seduta della Giunta per il regolamento del 28 novembre 2002 .

Renna M., La riforma della pubblica amministrazione a Costituzione invariata: la legge n. 59 del 1997, in *St. iuris*, 1998.

Rescigno F., L'articolo 11 e la “promessa” della Camera delle Regioni, in L. E. Roza Acuña (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con gli altri Paesi*, Giappichelli, Torino, 2003.

Rescigno G. U., Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato, in *Le Regioni*, n. 4 del 2002.

Rescigno G.U., Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali, in *Dir. Pubbl.*, 2002.

Riforma organica del Regolamento del Senato, G.U. n. 15 del 2018-01-19.

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.

Risoluzione XIV Commissione del Senato della Repubblica del 24 settembre 2014, consultata online in: www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/29253.htm.

Rivosecchi G., Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze" (25 febbraio 2016), in *OsservatorioAIC*, 10 marzo 2016.

Rivosecchi G., Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2017.

Rivosecchi G., Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Marchesi Grafiche Editoriali, Roma, 2022.

Rivosecchi G., La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale, in J. M. Castellà Andreu – S. Pajno – G. Rivosecchi – G. Verde (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

Rivosecchi G., Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

Rivosecchi G., Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi), in forumcostituzionale.it, 2 febbraio 2017.

Rizza G., Le intese costituzionali fra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi, in *Saggi di diritto pubblico*, Cacucci editore, Bari, 1995.

Rizzioli S., Art. 40. Recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome, in L. Costato – L. S. Rossi – P. Borghi (a cura di),

Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

Rocella A., La circolare di attuazione della l. 431/1985 riaccende il conflitto tra Stato e Regioni, in *Le Regioni*, 1988.

Rolla G., Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli, in *Le Regioni*, n. 5, 2003.

Rolla G., La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni, Giuffrè, Milano, 1979.

Rolla G., La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, n. 2 del 1982.

Romano S., Decentramento amministrativo, in ID., *Scritti minori*, Giuffrè, Milano, 1950.

Ronchetti L., Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2018.

Ronga U., Il governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1 del 2020.

Rosini M., Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

Rossi E., Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge nell'emergenza Coronavirus, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 2020.

Rotelli E., L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947), Giuffrè, Milano, 1967.

Roversi Monaco F., Autonomia e decentramento, in *Quad. reg.*, Giuffrè, Milano, 1983.

Roversi Monaco F., Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa, CEDAM, Padova, 1970.

Roversi Monaco F., voce Decentramento amministrativo, in Enciclopedia Giuridica, Vol. X, Treccani, Roma, 2001.

Ruggeri A., Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti, in Consulta Online, 6 aprile 2020.

Ruggeri A., Il regionalismo italiano dal "modello" costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o "razionalizzazione" di vecchie proposte?, in Le Regioni, n. 2 del 1998.

Ruggeri A., Intervento su Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale, in G. Berti – G. C. De Martin (a cura di), Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, Giuffrè, Milano, 2001.

Ruggeri A., Le Regioni speciali, in A.A. V.V., Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, in Riv. Foro italiano, n. 7-8 del 2001.

Ruggeri A., Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni, in Le Regioni, n. 4 del 1984.

Ruggiu I., Audizione, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XVII leg., Doc. XVII-bis.

Ruggiu I., Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso, in Le Regioni, n. 5 del 2000.

Ruggiu I., Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale, Jovene, Napoli, 2006.

Ruggiu I., Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, in Le Regioni, n. 2-3 del 2011.

Salerno G. M., L'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali, in Rassegna parlamentare, n. 2 del 2007.

Sandulli A. M., Rilevanza delle norme della Costituzione sul regime attuale del decentramento e delle autonomie locali, in Amm. it., 1953.

Santarelli E., L'ente regione, Editori Riuniti, Roma, 1960.

Santinello P., La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2016.

Santini A., Next Generation EU: opportunità e sfide (per l'Europa e per l'Italia), in B. Boschetti – E. Vendramini (a cura di), *Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica - 2021*, EduCatt, Milano, 2021.

Sanviti G., Art. 8, in AA.VV., *Commento al decreto 616*, Giuffrè, Milano, 1980.

Saraceno F., La novità Next Generation EU nel panorama europeo, in N. Antonetti – A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022.

Sardella B., La «dimensione comunitaria» dei nuovi Statuti regionali, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3-4 del 2007.

Saredo G., *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1901.

Scaccia G., Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003, in *Le Regioni*, n. 4 del 2004.

Scaccia G., Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità “cautelare”, in *Giur. Cost.*, n. 6 del 2016.

Scaccia G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Esi, Napoli, 2009.

Sciortino A., PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»? in *federalismi.it*, n. 18 del 2021.

Scrimali A., Le Regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del Titolo V della Costituzione, in *Quad. Reg.*, n. 2 del 2005.

Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (a cura di), *Il ruolo della Conferenza delle Regioni negli anni della pandemia e l'alleanza con il Governo per superare l'emergenza*, in www.regioni.it/news/dossier/.

Serges G., Commento all'art. 117, quinto comma della Costituzione, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET Giuridica, Milanofiori Assago (MI), 2008.

Servizio studi del Senato della Repubblica, *La legge costituzionale 18 ottobre 2001*, n. 3, Dossier n. 70, Roma, 2001.

Sias M., Norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale, Jovene, Napoli, 2012.

Silvestri G., Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto Sicilia), in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975.

Simonati A., La leale collaborazione «informativa»: un principio «seminuovo» nei rapporti fra legislatore statale e regionale?, in *Le Regioni*, n. 6 del 2010.

Simonato A., Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance, in *federalismi.it*, n. 9 del 2013.

Sorrentino F. – Costanzo P. – Oliva F. – Posarelli M., Comuni province comunità montane nel decreto 616, ECIG, Genova, 1979.

Spera F., Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea: analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4 del 2020.

Sprovieri F., Per una analisi comparata degli statuti regionali e degli strumenti, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3 del 2005.

Squadrotti V., Le funzioni del collegio sindacale, in *Giur. it.*, 2013.

Staiano S., Costituzione italiana: art. 5, Carocci Editore, Roma, 2017.

Statuto del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO), consultato online in: <http://www.regioni.it/cinsedo/>.

Statuto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, consultato online in: www.parlamentiregionali.it/statuto.

Sterpa A., Intese tra le Regioni, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche - Aggiornamento*, UTET, Milano, 2017.

Sterpa A., La Conferenza dei Presidenti delle Regioni come organo interregionale: una soluzione coerente nella perdurante attesa delle riforme, in *federalismi.it*, n. 6 del 2023.

Sterpa A., La differenziazione possibile: istituire le macro-regioni per ridisegnare la mappa delle diversità, in *Diritti reg.*, n. 2 del 2019.

Sterpa A., La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni, in *federalismi.it*, n. 10 del 2009.

Sterpa A., Un parere ‘artificiale’: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33, in *federalismi.it*, n. 6 del 2011.

Stile M. T., Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale, in *Riv. AIC*, n. 2 del 2020.

Sturzo L., *Il Partito Popolare Italiano*, Vol I., Zanichelli, Bologna, 1956.

T. Von Danwitz, La colaboración en la estructura del Estado. La experiencia alemana, in *Revista de estudios autonómicos*, n. 1 del 2002.

Tallarida A., Il ruolo delle Regioni nell’ordinamento comunitario. Il caso Italia, in *Rass. Avvocatura Stato*, n. 1 del 2016.

Tamburrini V., I poteri sostitutivi statali: tra rispetto dell’autonomia regionale e tutela del principio unitario, Giuffré, Milano, 2012.

Tarchi R., Disposizioni VIII e IX, in G. Branca (a cura di) - A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975.

Tarli Barbieri G., Dopo il referendum: che fare?, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2016.

Tarli Barbieri G., Forma di governo e legislazione elettorale regionale, in G. Cerrina Feroni – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al Senato della Repubblica*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2016.

Toniatti R., Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi, in S. Gambino (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale – Competenze e diritti*, Giuffré, Milano, 2003.

Torchia L., Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo titolo V, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli Editore, Bologna, 2003.

Tosi R., «Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza regionale, CEDAM, Padova, 1987.

Tovo C., Art. 41. Poteri sostitutivi dello Stato, in L. Costato – L. S. Rossi – P. Borghi (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. «Norme generali*

sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

Trabucco D., Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale, in *Astrid Rassegna*, n. 5 del 2020.

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 del 2021.

Tresca M., Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al covid-19, in *Osservatorio AIC*, n. 3 del 2020.

Trimarchi Banfi F., Identità e variabilità dell'interesse nazionale, in *Le Regioni*, n. 3 del 1986.

Tubertini C., Attualità e futuro del sistema delle Conferenze, in *Riv. Dir. pubbl.*, n. 2 del 2021.

Tubertini C., Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2022.

Tubertini C., Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2 del 2010.

Vandelli L. – Bassanini F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012.

Vandelli L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Vandelli L., La Regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, n. 3 del 1992.

Ventura L., Unificazione ed unità nazionale, in P. Mori (a cura di), *Unificazione politica ed unificazione giuridica. Atti della giornata di studio per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia 15 marzo 2011*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

Ventura S., La comunicazione referendaria di Matteo Renzi. Personalizzazione, narrazione e feuilleton, in *Comunicazione politica*, n. 3 del 2017.

Verbale della seduta della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 6 maggio 2021 in cui sono state nominate le nuove Regioni Coordinatrici e Vicarie, consultato online in: <https://www.regioni.it/conferenze/data-20210506/>.

Veronesi P., I principi in materia di raccordo Stato-Regioni 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.

Vespignani L., *Leale collaborazione intersoggettiva: una regina senza terra?*, in *Diritto e società*, n. 2 del 2012.

Vignocchi G., *Enti locali e autonomie*, in *Nuova Rass.*, 1961.

Violini L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2004.

Violini L., *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5 del 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 del 2003.

Visconti A. C., *L’approccio regionale di contrasto all’emergenza sanitaria nazionale. Il caso dell’Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2020.

Vitta C., *I Comuni di fronte alla nuova Costituzione*, in *Nuova Rass.*, 1948.

Vivaldi E., *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?*, in *Le Regioni*, n. 5-6 del 2018.

Volpe G., *Autonomia locale e garantismo*, Milano, 1974.

Watts R. L., *Comparing Federal Systems*, Ed. III, McGill-Queen’s University Press, 2008.

Weiler J. – Cartabia M., *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Zambrano V., *Art. 305 TFUE*, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell’Unione europea operativo*, Simone, Napoli, 2012.

Zambrano V., *Art. 307 TFUE*, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell’Unione europea operativo*, Simone, Napoli, 2012.

Zuddas P., I Consigli delle autonomie locali istituiti dai nuovi Statuti regionali, in Rapporto sulla legislazione 2004-2005, consultabile in <http://leg14.camera.it/docesta/9383/9387/9593/documentotesto.asp>.

INDICE DELLE SENTENZE

- Corte cost., sent. n. 23 del 1957.
- Corte cost., sent. n. 28 del 1958.
- Corte cost., sent. n. 49 del 1958.
- Corte cost., sent. n. 14 del 1960.
- Corte cost., sent. n. 22 del 1961.
- Corte cost., sent. n. 116 del 1967.
- Corte cost., sent. n. 208 del 1971.
- Corte cost., sent. n. 35 del 1972.
- Corte cost., sent. n. 37 del 1972.
- Corte cost., sent. n. 138 del 1972.
- Corte cost., sent. n. 142 del 1972.
- Corte cost., sent. n. 96 del 1974.
- Corte cost., sent. n. 175 del 1976.
- Corte cost., sent. n. 219 del 1984.
- Corte cost., sent. n. 8 del 1985.
- Corte cost., sent. n. 187 del 1985.
- Corte cost., sent. n. 243 del 1987.
- Corte cost., sent. n. 177 del 1988.
- Corte cost., sent. n. 214 del 1988.
- Corte cost., sent. n. 829 del 1988.
- Corte cost., sent. n. 966 del 1988.
- Corte cost., sent. n. 30 del 1989.
- Corte cost., sent. n. 37 del 1989.
- Corte cost., sent. n. 37 del 1991.
- Corte cost., sent. n. 36 del 1992.
- Corte cost., sent. n. 379 del 1992.
- Corte cost., sent. n. 418 del 1992.
- Corte cost., sent. n. 204 del 1993.
- Corte cost., sent. n. 296 del 1993.
- Corte cost., sent. n. 357 del 1993.
- Corte cost., sent. n. 116 del 1994.
- Corte cost., sent. n. 222 del 1994.
- Corte cost., sent. n. 338 del 1994.
- Corte cost., sent. n. 109 del 1995.
- Corte cost., sent. n. 127 del 1995.
- Corte cost., sent. n. 157 del 1995.
- Corte cost., sent. n. 416 del 1995.
- Corte cost., sent. n. 425 del 1995.
- Corte cost., sent. n. 207 del 1996.
- Corte cost., sent. n. 19 del 1997.
- Corte cost., sent. n. 242 del 1997.
- Corte cost., sent. n. 408 del 1998.
- Corte Cost, sent. n. 110 del 2001.
- Corte cost., sent. n. 206 del 2001.
- Corte cost., sent. n. 337 del 2001.
- Corte cost., sent. n. 282 del 2002.

Corte cost., sent. n. 507 del 2002.
Corte cost., sent. n. 39 del 2003.
Corte cost., sent. n. 88 del 2003.
Corte cost., sent. n. 303 del 2003.
Corte cost., sent. n. 308 del 2003.
Corte cost., sent. n. 6 del 2004.
Corte cost., sent. n. 196 del 2004.
Corte cost., sent. n. 248 del 2004.
Corte cost., sent. n. 423 del 2004.
Corte cost., sent. n. 50 del 2005.
Corte cost., sent. n. 62 del 2005.
Corte cost., sent. n. 219 del 2005.
Corte cost., sent. n. 243 del 2005.
Corte cost., sent. n. 272 del 2005.
Corte cost., sent. n. 339 del 2005.
Corte cost., sent. n. 383 del 2005.
Corte cost., sent. n. 31 del 2006.
Corte cost., sent. n. 133 del 2006.
Corte cost., sent. n. 181 del 2006.
Corte cost., sent. n. 24 del 2007.
Corte cost., sent. n. 58 del 2007.
Corte cost., sent. n. 88 del 2007.
Corte cost., sent. n. 387 del 2007.
Corte cost., sent. n. 159 del 2008.
Corte cost., sent. n. 249 del 2008.

Corte cost., sent. n. 88 del 2009.
Corte cost., sent. n. 225 del 2009.
Corte cost., sent. n. 232 del 2009.
Corte cost., sent. n. 237 del 2009.
Corte cost., sent. n. 250 del 2009.
Corte cost., sent. n. 251 del 2009.
Corte cost., sent. n. 339 del 2009.
Corte cost., sent. n. 104 del 2010.
Corte cost., sent. n. 112 del 2010.
Corte cost., sent. n. 121 del 2010.
Corte cost., sent. n. 278 del 2010.
Corte cost., sent. n. 8 del 2011.
Corte cost., sent. n. 33 del 2011.
Corte cost., sent. n. 165 del 2011.
Corte cost., sent. n. 206 del 2011.
Corte cost., sent. n. 179 del 2012.
Corte cost., sent. n. 221 del 2012.
Corte cost., sent. n. 234 del 2012.
Corte cost., sent. n. 297 del 2012.
Corte cost., sent. n. 299 del 2012.
Corte cost., sent. n. 8 del 2013.
Corte cost., sent. n. 39 del 2013.
Corte cost., sent. n. 46 del 2013.
Corte cost., sent. n. 239 del 2013.
Corte cost., sent. n. 44 del 2014.

Corte cost., sent. n. 88 del 2014.

Corte cost., sent. n. 171 del 2015.

Corte cost., sent. n. 250 del 2015.

Corte cost., sent. n. 261 del 2015.

Corte cost., sent. n. 56 del 2018

Corte cost., sent. n. 7 del 2016.

Corte cost., sent. n. 142 del 2016.

Corte cost., sent. n. 251 del 2016.

Corte cost., sent. n. 44 del 2018.

Corte cost., sent. n. 61 del 2018.

Corte cost., sent. n. 198 del 2018.

Corte cost., sent. n. 161 del 2019.

Corte cost., sent. n. 78 del 2020.

Corte cost., sent. n. 169 del 2020.