

I RACCORDI FRA GLI ENTI TERRITORIALI COME “CONDIZIONE” DELL’AUTONOMIA

Simone Pajno

1. Una premessa, ripensando a Berti ed Esposito. – 2. Il “primo regionalismo” e la preminenza politica dello Stato sulle autonomie. – 3. Il “secondo regionalismo” nelle previsioni costituzionali e nella *living constitution*. – 4. I paradigmi collaborativi nella giurisprudenza costituzionale. – 5. Giochi a somma zero e giochi a somma positiva. – 6. *Cul-de-sac*. – 6.1. La mancata attuazione dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. – 6.2. Il fallimento dei tentativi di “grande riforma” del Senato. – 6.3. La sent. n. 251 del 2016 e il suo seguito. – 7. *Few Powers, Deep Powers*.

I. UNA PREMESSA, RIPENSANDO A BERTI ED ESPOSITO

Il presente contributo è dedicato al tema dei “racordi” tra i livelli di governo quale *condizione* dell’esplicarsi dell’autonomia territoriale. Secondo la tesi che si proverà a sostenere nelle pagine che seguono, in assenza di un adeguato strumento di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, e in primo luogo tra Stato e (sistema delle) Regioni¹, l’autonomia non potrà mai esplicarsi in modo pieno e soddisfacente, poiché *costretta* a essere inesorabilmente subordinata all’indirizzo politico centrale, a veder proiettata sulla propria sfera di interessi, materiali e territoriali, una forza sistematicamente prevalente sul piano giuridico, a poter curare tali interessi solo nei limiti individuati dalle determinazioni dello Stato e in conformità alle medesime. E, senza le adeguate condizioni perché il sistema politico-istituzionale italiano batta strade differenti – condizioni in-

¹ Ovviamente il nostro sistema delle autonomie territoriali non si limita alle Regioni, ma è ben più ricco e articolato. Nel presente contributo tuttavia si farà riferimento principalmente al livello regionale. Ciò innanzitutto per ragioni di semplicità, dal momento che la trattazione del tema dei raccordi anche con riferimento alle autonomie locali necessiterebbe di uno svolgimento ben più complesso di quel che è consentito in questa sede. In secondo luogo perché si concorda con quell’opinione secondo la quale gli strumenti di raccordo dell’indirizzo politico centrale, con particolare riferimento all’attività normativa primaria – su cui ci si concentrerà nelle presenti note –, quali che siano, dovrebbero riguardare, appunto, le Regioni (e le Province autonome di Trento e Bolzano) in quanto dotate di autonomia legislativa, e non anche gli enti territoriali minori.

individuabili proprio in un adeguato sistema di raccordi –, tale esito può peraltro vantare a proprio sostegno solide ragioni di carattere politico-istituzionale, che meritano di essere prese in considerazione.

Sul punto è necessario essere chiari. Come già insegnavano, a partire dagli anni cinquanta, maestri del calibro di Carlo Esposito e Giorgio Berti, il principio autonomistico – indicato da Benvenuti quale l'unica vera novità, sul piano organizzativo, contenuta nella Costituzione² – ha rappresentato per l'ordinamento italiano un importante strumento di esplicazione dell'«autogoverno dei governati»³, e ancor di più una straordinaria occasione di democratizzazione dell'amministrazione, di connessione tra amministrazione e società⁴. Se le, ormai celebri, parole di Esposito proiettano immediatamente la questione dell'autonomia territoriale nella sfera del principio democratico, è però la riflessione di Berti che ci consente di mettere meglio a fuoco il problema, offrendoci inoltre utili spunti per la comprensione del momento presente.

Giorgio Berti evidenzia con chiarezza come nell'ordinamento precostituzionale l'unico *punto di contatto* tra Stato e società avviene nel «momento legislativo» centrale, fondandosi peraltro su tale assunto la pretesa di «supremazia e comando» del primo su «tutto ciò che avviene in nome dei poteri pubblici»⁵, l'assenza delle Regioni e il pervasivo controllo del centro su Comuni e Province, che appaiono quasi come «organi dello Stato, solo soggettivamente differenti dall'amministrazione statale in senso stretto»⁶. La Costituzione repubblicana, affermando il principio autonomistico e disciplinando le forme in cui esso si esplica, rompe il monopolio dello Stato e introduce ulteriori *punti di contatto* tra amministrazione e società. Ciò in quanto – è ancora Berti che parla – «al fondo dell'idea di autonomia c'è sempre un principio di autogoverno sociale» e l'autonomia serve «a vivificare la partecipazione sociale, a rendere

² F. Benvenuti, *Prefazione*, in E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. v ss.: viii.

³ C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 67 ss.

⁴ Cfr. G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975, pp. 277 ss.; G. Berti, *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Padova, Cedam, 1994, pp. 251 ss.; Id., *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1994, pp. 67 ss., 285 ss.

⁵ Id., *Art. 5*, cit., p. 279.

⁶ *Ibid.*, p. 280.

effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni»⁷.

Se dunque già al cuore della Costituzione del 1947 il principio autonomistico era strettamente intrecciato al principio democratico, rappresentando anzi il primo una modalità di esplicazione del secondo⁸, la riforma del titolo v realizzata nel 2001 ha inteso approfondire questo nesso, prefigurando un sistema in cui – per effetto della logica di fondo del principio di sussidiarietà, che ne permea l'intero impianto – i meccanismi dell'autogoverno dei governati e della massimizzazione del controllo dei cittadini sulle deliberazioni pubbliche che li riguardano potessero esplicarsi tutte le volte in cui non si rendesse necessaria una loro limitazione. È ancora una volta Berti a fornirci un'utile chiave interpretativa di questo importante passaggio costituzionale della nostra storia recente, connettendo l'autonomia alla libertà dell'individuo, intesa in senso “positivo”,

⁷ *Ibid.*, p. 288.

⁸ Quanto appena detto nel testo non nega, peraltro, che la lettura delle autonomie territoriali alla luce del principio democratico non fosse quella prevalente tra i costituenti, i quali – come notava per esempio V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, ora in *Id.*, *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 247 ss.: 251 – preferivano decisamente una concezione delle stesse di tipo “liberal-garantista”, ossia come limite al potere dello Stato, piuttosto che come «strumento di partecipazione popolare al potere politico». Tra chi, nei primissimi anni della vita della Costituzione repubblicana, si mostrò sensibile alle virtù democratiche del principio autonomista, vi fu Francesco Restivo, autorevole esponente della Democrazia cristiana siciliana e membro dell'Assemblea costituente, anche se solo per pochi mesi. Nella sua relazione al convegno di Acireale del 1950 su *Autonomia siciliana e ordinamento regionale*, il regionalismo è infatti visto come uno strumento organizzativo in grado di aumentare il carattere democratico dello Stato, e ciò tramite la «partecipazione degli individui alla cosa pubblica» anche «in rapporto ad istituzioni che riflettano in modo più immediato gli interessi di ciascuno e la sua capacità di valutazione» (cfr. F. Restivo, *Autonomia siciliana e ordinamento regionale dello Stato*, reperibile in S. Di Matteo, *Anni roventi. La Sicilia dal 1943 al 1947*, Palermo 1967, pp. 319 ss., nonché, più di recente, N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri [a cura di], *I cattolici democratici e la Costituzione*, II, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 405 ss.). Della posizione di Crisafulli è stato rilevato invece un elemento di contraddittorietà nel fatto che, nel medesimo saggio sopra citato, il chiaro autore manifestasse significative perplessità sull'istituzione della Conferenza Stato-Regioni in considerazione della possibile violazione della “riserva” della funzione di indirizzo politico al governo contenuta nell'art. 95 Cost. (p. 254): conferenza che invece era (ed è) vocata proprio e innanzitutto alla «partecipazione regionale alla vita democratica dello Stato, ed in senso più ampio della Repubblica». Così, di recente, E. Gianfrancesco, *La partecipazione delle Regioni alla vita dello Stato (e della Repubblica): bicameralismo, camera delle Regioni e conferenze*, in J.M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi, G. Verde (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, pp. 189 ss. Sulla posizione di Crisafulli si vedano anche P.A. Capotosti, *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, xxvi, 1991, p. 4; A. Azzena, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, «in *Enc.dir.*», *Agg. III*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 425.

destinata a esplicarsi transitando prima per un «gruppo sociale» e poi per la «partecipazione al potere pubblico»⁹: e la preferenza per il livello di governo meno comprensivo che caratterizza le logiche del principio di sussidiarietà massimizza l'esplicarsi di tale "libertà positiva", poiché – per ragioni "brutalmente numeriche", verrebbe da dire – il peso esercitato da ciascun cittadino nell'ambito delle procedure democratiche di deliberazione pubblica mediante i propri diritti di partecipazione politica è maggiore ove esse si svolgano nell'ambito di comunità ristrette rispetto all'eventualità in cui si svolgano in ambiti più ampi¹⁰. Nell'ottica dalla quale Berti ci invita a guardare il tema dell'autonomia territoriale, dunque, è probabilmente possibile dire che la svolta del 2001 – almeno con riferimento alle logiche della sussidiarietà appena evocate – rappresenti un migliore invero del principio democratico rispetto a quanto accadeva nel sistema precedente¹¹.

Come si vede, non è qui in discussione – nella prospettiva di chi scrive – la necessità di valorizzare il principio autonomistico e, anzi, da questo punto di vista andrebbe probabilmente rivalutata la stessa riforma del 2001, oggi ingenerosamente criticata, proprio in quanto portatrice di quelle istanze di democratizzazione che già si scorgevano nell'art. 5, ma che il testo originario del titolo v condannava a una posizione di minorità. Quel che invece qui si sostiene è che, perché la valorizzazione del principio autonomistico possa diventare realtà nel nostro ordinamento e varcare quel confine invisibile che separa il mondo delle disposizioni costituzionali dal mondo dei fatti, dal mondo della concreta esperienza giuridica, è indispensabile che quelle disposizioni istituiscano e disciplinino adeguati strumenti di raccordo tra il centro e le autonomie: altrimenti ci saranno sempre ragioni plausibili – politiche e istituzionali,

⁹ Berti, *Art. 5*, cit., p. 288.

¹⁰ Argomenti di tal genere non sono particolarmente originali nella storia della filosofia politica, potendo essere fatti risalire almeno alla riflessione rousseviana (cfr. J.-J. Rousseau, *Il contratto sociale o principi del diritto politico*, trad. it. reperibile in Id., *Scritti politici*, II, Roma-Bari, Laterza, 1971, pp. 79 ss.: 129 ss.).

¹¹ Incidentalmente può peraltro essere notato come un simile modo di concepire il principio democratico possa trovare un illustre punto di riferimento nella teoria kelseniana e nella relazione *quantitativa* – per così dire, di proporzionalità diretta – tra democraticità di un ordinamento e partecipazione dei relativi membri alla sua creazione: quanto maggiore è la seconda, tanto maggiore risulta la prima, e viceversa. Tra i molti riferimenti possibili cfr., al riguardo, H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Edizioni di Comunità, 1952, pp. 288 ss.

se non giuridiche – in grado di sostenere l’opportunità o addirittura la necessità di mantenere l’autonomia territoriale in condizione di minorità. Ragioni che sostengono un approccio fortemente critico nei confronti dell’immagine delle autonomie emergente dal *testo* costituzionale vigente, esposte anche in autorevoli ricostruzioni interpretative del nostro diritto costituzionale di recente proposte¹². Queste ragioni, guardando all’oggi, possono essere sintetizzate nell’insopprimibile necessità di riconoscere allo Stato la disponibilità di tutti quegli strumenti necessari per affrontare efficacemente le sfide del tempo presente facendo valere gli interessi dell’intera collettività nazionale, con riferimento (a mero titolo di esempio) alle politiche dei trasporti, alle politiche energetiche, alle grandi scelte di finanza pubblica, alla transizione ecologica e alla transizione digitale, senza che le autonomie territoriali (e le Regioni in primo luogo) possano rivendicare al riguardo alcun “potere di blocco”, e men che meno alcun ambito dal quale “tener fuori” l’intervento statale. Questa prospettiva, per esempio, sostiene con evidenza l’assetto delle funzioni volte alla realizzazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR)¹³ e del *Piano nazionale complementare* (PNC), così come disegnate rispettivamente dai d.l. n. 77 e 59 del 2021¹⁴, i quali predispongono una governance (come oggi si usa dire) in cui le autonomie territoriali, comprese le Regioni sovente titolari di competenze legislative nei settori interessati, sono sostan-

¹² Cfr., per esempio, A. Morrone, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *federalismi.it*, 4, 2022, *passim*.

¹³ Sul punto cfr. G. Verde, *L'autonomia regionale "concessa". Spunti per una ricerca*, in G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggeri, G. Verde, *Scritti in onore di Maria Immordino*, IV, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, pp. 3963 ss. Evidenzia il «moto centripeto» impresso al sistema dalla normativa sulla governance del PNRR S. Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, 14, 2021, p. VII.

¹⁴ Il d.l. n. 59 del 2021 disciplina il *Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza*. Si tratta di un piano di investimenti per complessivi 30.622,46 euro per gli anni dal 2021 al 2026 destinato ad “accompagnare” il PNRR, e aventi obiettivi molti diversificati, anche se in vario modo connessi a quelli di quest’ultimo, quali – a mero titolo di esempio – il rafforzamento dei servizi digitali e della cittadinanza digitale, il rafforzamento della mobilità sostenibile, la realizzazione di ospedali sicuri e sostenibili, la realizzazione di iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale ecc. È bene evidenziare come il Piano nazionale complementare abbia un’origine del tutto interna all’ordinamento italiano, non essendo in alcun modo frutto di interlocazione con le istituzioni europee e non ricevendo dalle stesse alcun finanziamento. Come si accennava, si è tuttavia deciso di “cogliere l’occasione” del PNRR per realizzare un ulteriore piano di investimenti a carattere nazionale la cui attuazione è destinata a seguire vie analoghe a quelle prefigurate per quest’ultimo, certamente penalizzanti per l’autonomia territoriale.

zionalmente relegate al ruolo di “soggetti attuatori” di politiche decise a livello centrale¹⁵.

Come è noto, la forza cogente della dimensione fattuale non è poca. *Primum vivere*, qualcuno potrebbe dire, *deinde philosophari*, ossia, nel nostro caso, indugiare sul riparto di competenze derivanti dal nostro diritto costituzionale, a volte bizantino e certo sovente poco chiaro. Le esigenze sopra richiamate sono in effetti vitali per la nostra comunità, e paiono destinate a prevalere nella concreta esperienza giuridica dell’ordinamento italiano anche successivamente alla riforma del 2001, e massimamente nel tempo presente, in cui alla necessità di far fronte in modo efficace alla pandemia da Covid-19 ha fatto seguito l’urgenza di predisporre prima e attuare poi il PNRR. E in effetti sul piano della politica costituzionale non si può negare l’opportunità, o forse anche la necessità, che lo Stato sia dotato di strumenti tali da consentirgli non solo di far fronte a queste sfide, ma anche, a mero titolo di esempio, di predisporre e realizzare una propria politica di respiro nazionale inerente grandi reti di trasporto unitarie per tutto il territorio nazionale, o una politica energetica parimenti unitaria: esigenza questa ancor più pressante oggi dinanzi alla crisi del mercato del gas derivante dalla guerra in Ucraina.

Ebbene, chi oggi vuol sostenere le ragioni dell’autonomia – ragioni solide, come si è visto, che affondano le proprie radici nei principi primi del nostro sistema costituzionale – non può non tener conto delle esigenze appena richiamate. E il modo in cui è possibile tenerne conto può probabilmente essere rintracciato proprio nella riflessione sul principio di leale collaborazione e sul sistema dei raccordi tra centro e autonomie territoriali. Come è stato au-

¹⁵ Ho approfondito il tema nel mio *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. Problemi e prospettive*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 237 ss. Sul ruolo delle Regioni nella predisposizione e nell’attuazione del PNRR si vedano anche i contributi ivi contenuti di B.G. Mattarella, *I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali* (pp. 251 ss.), S. Parisi, *PNRR e meccanismi di raccordo: c’è vita oltre gli esecutivi?* (pp. 257 ss.), S. Profeti, *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano* (pp. 269 ss.), A. Pajno, *Il PNRR fra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione* (pp. 281 ss.). Sul punto si sono inoltre soffermati E. Cavasino, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, Jovene, 2022, pp. 83 ss., e M. Cecchetti, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in «RivistaAIC», 3, 2022, al quale si deve inoltre una prima analisi del ruolo del “soggetto attuatore” nel processo di realizzazione degli interventi del PNRR (pp. 295 ss.).

torevolmente notato, infatti, solo *costringendo* l'indirizzo politico statale a formarsi in collaborazione con il sistema delle autonomie territoriali sarà possibile attenuare «il carattere eteronomo della legislazione centrale»¹⁶, consentendo al contempo a quest'ultima di perseguire politiche di respiro nazionale di cui ovviamente non è possibile fare a meno. In questo senso qui si sostiene che la predisposizione di un adeguato sistema di raccordi è condizione del dispiegarsi dell'autonomia territoriale: in sua assenza anche le maggiori proclamazioni di autonomia che fossero contenute nel testo costituzionale sarebbero probabilmente costrette a piegarsi alle esigenze fattuali – esigenze comprensibili e non certo “campate in aria”, come si è visto –, condannandola perciò alla strutturale minorità e alla subalternità rispetto al potere centrale.

Ebbene, secondo la prospettiva che vorrei provare a rappresentare, i temi appena accennati possono essere efficacemente approfonditi, negli ovvi limiti della presente sede, da una rapida considerazione – a volo d'uccello, come si usava dire un tempo – delle dinamiche evolutive dell'ordinamento e dei nodi che, a dispetto del passare del tempo, appaiono in esso sempre e comunque irrisolti, se non addirittura più ingarbugliati. Per questa ragione si proverà innanzitutto a mettere a fuoco sinteticamente i caratteri del nostro “primo regionalismo”, conformato dalla giurisprudenza costituzionale soprattutto a partire dagli anni settanta¹⁷, per poi illustrare la “svolta” del 2001 e il modo in cui la stessa ha acquisito forma e sostanza del diritto pretorio di Palazzo della Consulta. Si cercherà quindi di mettere a fuoco i nodi problematici che questa esperienza

¹⁶ Così A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in «Rivista AIC», 2, 2015, p. 1.

¹⁷ Soprattutto a partire dagli anni settanta perché, come è noto, è solo in quegli anni che vedono la luce le Regioni ordinarie: ma non pochi “pezzi” del sistema di cui si compone il “primo regionalismo” vedono in effetti la luce già nella giurisprudenza costituzionale concernente le Regioni ad autonomia particolare, potendosi anzi reperire alcune tracce persino in certe decisioni dell'Alta Corte per la Regione siciliana per la Regione siciliana. Quanto alle prime si può rinviare, fra le tante, alla sent. n. 138 del 1972 sulla ben nota “trasformazione” dell'interesse nazionale da limite di merito a limite di legittimità, o alla sent. n. 39 del 1971 sull'altrettanto nota qualificazione del potere di indirizzo e coordinamento come «risvolto positivo» dell'interesse nazionale. Per le seconde, invece, si vedano per esempio alcune decisioni sulla configurazione del limite territoriale della legge regionale, quali le sentt. 13 agosto 1948-15 gennaio 1949, n. 7; 20 luglio 1949-7 febbraio 1950, n. 11; 18 marzo 1950-25 ottobre 1950, n. 17, tutte reperibili in *Alta Corte per la Regione siciliana. Decisioni - atti processuali - repertorio della giurisprudenza costituzionale*, I, Milano, Giuffrè, 1954, rispettivamente pp. 82 ss., 160 ss., 283 ss.

mostra con una certa chiarezza, solo a volerli scorgere, e il modo in cui si è provato a scioglierli con vari strumenti: invano, finora.

Discorrere del sistema di raccordi come di una delle condizioni (e non la meno importante) necessarie allo sviluppo dell'autonomia territoriale conduce naturalmente a interrogarsi sulle caratteristiche, per così dire, *minime* che un sistema di raccordi dovrebbe avere per svolgere tale ruolo. Certo non può essere questa la sede per individuare con precisione gli strumenti utili a tal fine, che peraltro possono essere diversi e molti differenti tra loro. Se ciò è vero, lo è però altrettanto che non tutte le ipotesi sono uguali, che non basta disporre di un qualsiasi strumento di raccordo per risolvere i problemi che ci affliggono. Come è stato ricordato anche di recente, già oggi il disegno costituzionale contempla qualche mezzo di raccordo¹⁸, e altri strumenti, come è noto, sono stati sperimentati dalla legislazione ordinaria e dalla prassi, sostenute anche dalla giurisprudenza costituzionale¹⁹. Per questa ragione, in chiusura del presente contributo si proverà a individuare quali sono le pretese che pare necessario avanzare nei confronti dei meccanismi di raccordo, quali sono le prestazioni che dobbiamo attenderci da questi ultimi e le caratteristiche che gli stessi dovrebbero avere per fornirle.

A ogni modo, è ora di scendere *in medias res*.

2. IL “PRIMO REGIONALISMO” E LA PREMINENZA POLITICA DELLO STATO SULLE AUTONOMIE

Volendo provare a sintetizzarla in una formula, si può dire che l'esperienza del “primo regionalismo” che si dipana fino al 2001 fosse caratterizzata dalla pervasiva *preminenza politica* dello Stato sulle Regioni, dal *privilegio* che assisteva l'indirizzo politico statale

¹⁸ B.G. Mattarella, *I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, in Antonetti, Pajno, *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., pp. 251 ss., il quale si riferisce in particolare all'elezione del Senato su base regionale e all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali. A questi strumenti si può aggiungere anche la previsione della partecipazione dei presidenti delle autonomie speciali alle riunioni del Consiglio dei ministri ove si trattino materie che specificamente interessino queste ultime (cfr. gli artt. 21 St. Reg. Sic., 44 St. Reg. VdA, 47 St. Reg. Sard., 40 e 52 St. Reg. TAA, 44 St. Reg. FVG).

¹⁹ Al riguardo cfr., di recente, oltre a *ibid.*, C. Tubertini, *La questione dei raccordi tra centro e autonomia*, ivi, pp. 77 ss.

e consentiva a quest'ultimo di prevalere su quello regionale, con il solo limite della "non irragionevolezza" e pagando un limitato prezzo al principio di collaborazione²⁰. Come è noto, la clausola che incorporava meglio di altre tale logica era quella dell'interesse nazionale, perno sul quale ha ruotato l'intero sistema delle relazioni tra gli enti territoriali, una volta operata dalla giurisprudenza costituzionale la sua "trasformazione" da limite di merito in limite di legittimità, sconfessando così l'impianto *euclideo* del riparto di competenze che pareva suggerito dalle disposizioni costituzionali²¹. Le logiche dell'interesse nazionale permeavano infatti molti "luoghi" di queste ultime²², dal riparto principi-dettaglio del "vecchio" art. 117 Cost.²³ alla distribuzione delle funzioni amministrative²⁴, alla funzione di indirizzo e coordinamento²⁵, al regime dei poteri sosti-

²⁰ Come è noto, la sentenza della Corte costituzionale che più di ogni altra rappresenta la sintesi di questo sistema, portando a compimento un percorso non breve, è la sent. n. 177 del 1988, su cui si veda il commento di C. Mezzanotte, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in «Giur. cost.», 1988, pp. 631 ss.

²¹ In tal senso, per tutti, cfr. R. Bin, *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, UTET, 1994, pp. 173 ss.: 179 ss. Da tale autore è tratta anche l'espressione «euclideo».

²² Mezzanotte, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, cit., p. 631.

²³ Cfr., sul punto, M. Carli, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, Giappichelli, 1992, pp. 176 ss.; R. Tosi, *Principi fondamentali e leggi statali nelle materie di competenza concorrente*, Padova, Cedam, 1987, pp. 182, 189-190; A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 83; M. Salvago, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Roma, Aracne, 2014, pp. 48 ss.

²⁴ A partire da quelle operazioni che hanno fatto leva sull'interesse nazionale nel riassetto delle funzioni in occasione dei trasferimenti nei confronti delle Regioni ad autonomia particolare operati mediante le norme di attuazione, avvenute sia mediante la scelta di trattenerne allo Stato funzioni amministrative ritenute inerenti a fenomeni di interesse nazionale (secondo la tecnica che più tardi verrà definita del "ritaglio"), sia mediante la (parzialmente) differente opzione di elaborare "schemi di coordinamento" tra amministrazione centrale e regionale quando si riteneva sussistessero ragioni analoghe a quelle accennate. La giurisprudenza costituzionale ha sostanzialmente avallato tali operazioni, contestando invece una «concezione meramente negativa» dell'interesse nazionale, in quanto quest'ultima avrebbe determinato il rischio di una «paralisi in settori di importanza nazionale preminente» (così la sent. n. 37 del 1966 (punto 1 del *Considerato in diritto*). Le premesse poste nel periodo del regionalismo speciale vengono del resto portate a compimento, come è noto, con il "ritaglio" di competenze in nome dell'interesse nazionale operato con i decreti di trasferimento delle funzioni del 1972, come si sa ampiamente confermati, nelle loro linee generali, dalla giurisprudenza costituzionale. Una vigorosa critica del "ritaglio" in nome dell'interesse nazionale del trasferimento delle funzioni era già reperibile in F. Bassanini, *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nel quadro del sistema delle autonomie regionali*, in P. Calandra, G. Troccoli (a cura di), *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni (decreti delegati ex legge n. 281 del 15-5-1970)*, Roma, Edizioni Lega per le autonomie e i poteri locali, 1972, pp. 9 ss.

²⁵ Il riferimento può andare, per tutte, alla sent. n. 39 del 1971, già citata, che qualifica la funzione di indirizzo e coordinamento quale «risvolto positivo» dell'interesse nazionale, in

tutivi statali²⁶, fino alla configurazione del limite territoriale, apparentemente il più “neutro” tra i limiti generali alla legge regionale²⁷.

Su cosa dovesse intendersi per interesse nazionale, come è risaputo, si sviluppò un articolato dibattito dottrinale, nel cui contesto si sviluppano percorsi che portano a spiegare le vicende dell'interesse nazionale ragionando su tre differenti fattori: la preminenza dell'unità politica conseguita a livello statale, l'assunzione da parte di tale preminenza della veste del limite di legittimità, e l'individuazione dei limiti al suo svolgimento. Così, per alcuni tale preminenza si sarebbe dovuta esercitare direttamente, per forza propria²⁸, potendo addirittura giungere sino a riplasmare in concreto il riparto materiale tra Stato e Regioni²⁹, mentre per altri essa valeva solo in quanto si faceva portatrice di istanze stabili della comunità politica, individuate ora nei tratti essenziali dello Stato-ordinamento reperiti mediante il riferimento ai principi già oggetto di codificazione normativa³⁰, ora nei caratteri essenziali del sostrato sociale che sostiene tale comunità³¹, ora nel perno attorno al quale si costruisce

quanto «tende ad assicurare [...] l'unità di indirizzo che sia di volta in volta richiesto dal prevalere – conforme a Costituzione – di esigenze unitarie, che devono bensì essere coordinate, ma non sacrificate agli interessi regionali».

²⁶ Fra le altre, al riguardo è possibile rinviare alle sentt. nn. 31 del 1983, 177 del 1986, 177 del 1988, 1000 del 1988, 49 del 1991, 359 del 1993, 408 del 1998.

²⁷ Il punto può essere illustrato con una citazione di Livio Paladin, secondo il quale il limite territoriale “di validità” risultava violato «nell'ambito stesso della Regione, ogni qual volta una legge regionale si estenda a disciplinare beni destinati a circolare in altre parti del territorio statale, ovvero attività che abbiano carattere nazionale e non meramente locale», quando da ciò derivassero «*dirette ripercussioni*» (corsivo testuale) sulle attività che si svolgono al di fuori della Regione (L. Paladin, *Il limite di merito delle leggi regionali*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1957, pp. 624 ss.: 630 ss.). Tale eventualità dovrebbe essere risolta mediante una «*comparazione dei vantaggi* conseguiti dalla Regione [...] *con gli svantaggi*» derivanti all'esterno di essa (p. 633, corsivo testuale). Con il che, secondo l'autore, «*svanisce ogni differenza fra il limite territoriale di validità ed il limite di merito*» (p. 635, corsivo testuale). Del medesimo autore si veda, sul punto, anche *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, pp. 8 ss.: in sintesi, il giudizio sulla localizzazione dell'interesse – quando prescinde dalla dislocazione degli oggetti ai quali si rivolge la norma in esame – può trasformarsi in una valutazione sulla sua “dimensione”. In tema cfr. anche S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1971, pp. 84 ss.: 105.

²⁸ C. Mortati, *I limiti della legge regionale*, relazione al III convegno di studi giuridici sulla Regione, ora in Id., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 549 ss.

²⁹ M. Mazziotti Di Celso, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 185 ss.

³⁰ Paladin, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 18.

³¹ T. Martines, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in *La Regione e il governo locale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1965, pp. 1 ss., ora in Id., *Opere*, n. *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 375 ss.

come norma, a livello apicale, l'unità politica, ossia la costituzione materiale³².

Nessuna di queste letture, però, è stata in effetti in grado di rendere conto pienamente del ruolo che, in concreto, l'interesse nazionale ha assunto nella dinamica dei rapporti tra i livelli di governo così come conformati dalla giurisprudenza costituzionale. Non lo erano, certamente, quelle elaborazioni che hanno escluso radicalmente la possibilità che tale istituto valesse (anche) a configurare i rapporti di competenza tra Stato e Regioni muovendosi sul piano della legittimità costituzionale³³. Neanche chi tale possibilità ha ammesso o addirittura sostenuto con convinzione è però riuscito a cogliere con esattezza le dinamiche che, nell'esperienza giuridica italiana, ha avuto l'istituto in questione. Gli studiosi che si sono mossi in tale direzione, infatti, hanno oscillato tra due opposte polarità, ambedue inadeguate a spiegare i percorsi della giurisprudenza costituzionale. O hanno ritenuto che tale preminenza potesse liberamente spiegarsi, restando (quasi) del tutto affidato a essa il limite di legittimità delle leggi regionali³⁴, ovvero hanno provato a individuare parametri certi e precostituiti, che valessero a rendere prevedibile e giustiziabile l'esercizio di tale preminenza³⁵. La giurisprudenza costituzionale non si è mossa né nell'una né nell'altra direzione, operando piuttosto essenzialmente per le vie del giudizio di ragionevolezza, magari configurato quale "scrutinio stretto" al fine di garantire maggiormente la posizione regionale³⁶. Lo scrutinio delle operazioni qualificatore statali, infatti, se valeva a escludere l'automatica trasformazione della preminenza politica in limite di legittimità, non era però neanche in grado di fornire quel

³² A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, *passim*.

³³ Si tratta della prospettiva che, sia pure in versioni anche significativamente diverse tra loro, viene proposta per esempio da Mortati, *I limiti della legge regionale*, cit., pp. 549 ss., da Martines, *L'interesse nazionale come limite*, cit., p. 381, e da Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, cit., pp. 75 ss.

³⁴ Mazziotti Di Celso, *Studi sulla potestà legislativa*, cit., pp. 185 ss.

³⁵ Paladin, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 18, secondo cui «carattere "nazionale" hanno [...] gli interessi dello Stato-ordinamento, non gli interessi dello Stato-governo, né, tanto meno, quelli di una certa maggioranza parlamentare». Da qui la conclusione: «Ciò significa, in altri termini, che gli interessi nazionali vanno necessariamente desunti dalle norme vigenti, ad esclusione di ogni contingente atteggiamento politico e di ogni progetto, anche di grande importanza, ma non ancora venuto in giuridico rilievo» (corsivo testuale).

³⁶ Sul tema cfr. Mezzanotte, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, cit., pp. 631 ss.

parametro certo e predeterminato cui si alludeva più sopra³⁷. La preminenza dell'unità politica statale, dunque, si faceva limite di legittimità, ma non poteva essere «generale e indiscriminata», come osservava Sergio Bartole già nel noto contributo del 1971 dall'illuminante titolo *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*³⁸, dovendosi viceversa incanalare nei percorsi propri del diritto costituzionale e nelle specifiche clausole da esso previste, essere funzionalizzata a garantire «il rispetto di taluni beni essenziali, di preminente utilità per la comunità nazionale», e avendo inoltre la necessità di ricercare la collaborazione regionale. E del resto, proprio in quegli anni il principio di collaborazione cominciava a comparire nella giurisprudenza costituzionale, per strutturarsi poi con decisione negli anni a venire³⁹.

I pregi di questo assetto, visto a distanza di qualche decennio, risultano oggi evidenti: era certamente possibile, per il potere centrale, perseguire politiche di respiro nazionale su qualunque aspetto, senza che queste fossero “bloccate” da poteri di veto da parte regionale, anche se è sufficiente una rapida lettura del noto *Rapporto sullo Stato delle autonomie* presentato nel 1982 dal ministro per gli affari regionali Aldo Aniasi, di cui proprio quest'anno ricorre il quarantennale⁴⁰, per rendersi conto di come tali pregi fossero a portata di mano solo in teoria, essendo viceversa le concrete relazioni tra centro e periferia caratterizzate da contraddittorietà e inefficienze, caoticità, lacune e forti conflittualità, che rendevano comunque irta di ostacoli l'azione dei pubblici poteri. Non bisogna

³⁷ È probabilmente ascrivibile a Salvatore Bartholini la lettura più convincente – anche se nel contesto di una vistosa critica – della giurisprudenza costituzionale concernente il limite degli interessi nazionali. Cfr., al riguardo, S. Bartholini, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1967, pp. 45 ss.

³⁸ S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1971, pp. 84 ss.

³⁹ Si vedano, per esempio, la sent. n. 116 del 1967, relativa al regionalismo speciale, nonché, successivamente, le sentt. nn. 341 del 1996 e 214 del 1988. In tema si veda, per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale di quel periodo concernente la leale collaborazione, S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 111 ss., nonché F. Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 39 ss.

⁴⁰ *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie del Ministro Aldo Aniasi*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1982, p. 27. Sul *Rapporto* si vedano le *Opinioni* pubblicate in «Quaderni regionali», 1982, pp. 433 ss. e, in particolare, per quel che qui più specificamente interessa, quella di S.M. Carbone, *Stato, Regioni e Comunità Europee nel Rapporto Aniasi sullo stato delle autonomie*, pp. 433 ss.

peraltro dimenticare le ragioni di insoddisfazione nei confronti del centralismo che negli anni novanta erano diffuse. Quell'assetto era infatti in grado di frustrare le istanze dell'autogoverno territoriale ben più di quanto necessario per garantire il soddisfacimento di interessi generali, non consentendo peraltro di approfittare delle potenzialità democratiche derivanti dall'allocazione delle deliberazioni pubbliche in contesti in grado di valorizzare maggiormente il ruolo dei cittadini nell'adozione di tali decisioni. Ancora, consentiva al potere centrale di progettare e realizzare interventi anche fortemente invasivi per i singoli territori interessati e le comunità ivi stanziate, in grado di conformare prepotentemente le caratteristiche del suolo, selezionandone alcuni usi e impedendone radicalmente altri, e comportando talvolta rischi non indifferenti di lesione di beni primari come la salute e la vita, e ciò senza che le collettività destinatarie di quelle scelte potessero significativamente incidere sulle stesse. Più in generale, si trattava di un assetto che – almeno nelle intenzioni – intercettava le esigenze più sopra richiamate, di dotare lo Stato di tutti gli strumenti necessari per perseguire gli interessi dell'intera collettività nazionale, a prezzo però di condannare le istanze di autogoverno territoriale a una strutturale minorità, a essere inesorabilmente subordinate all'indirizzo politico centrale, anche ben oltre il necessario.

Il modo in cui si riteneva potesse essere bilanciato un assetto così orientato in favore dello Stato, anche in quelle materie nelle quali il riparto di competenze stabilito dalle disposizioni costituzionali pareva costruire solide garanzie in favore delle Regioni, come è noto, venne rintracciato nel principio di leale collaborazione e nella costruzione di meccanismi istituzionali nei quali quest'ultimo potesse trovar corpo. La consapevolezza che fosse necessario muoversi in tale direzione era percepibile non soltanto nella giurisprudenza costituzionale che, con l'approccio cui istituzionalmente è limitata, necessariamente casistico e bottom-up, per quanto possibile provò a garantire che la preminenza politica statale si esercitasse secondo moduli collaborativi⁴¹, ma anche nelle sedi

⁴¹ In tema si veda, tra gli altri, P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in «Le Regioni», 1989, pp. 473 ss., che evidenzia il progressivo «slittamento» dei paradigmi collaborativi nella giurisprudenza costituzionale dal giudizio sui conflitti al giudizio in via principale, senza che però ciò

istituzionali. Se già negli anni settanta sono ravvisabili nella legislazione alcuni strumenti di raccordo organico in grado di indurre la dottrina a scorgere «una linea di tendenza per così dire “collaborativa” che segna il passaggio, nell’ambito dei rapporti fra Stato e Regioni, da un modello di regionalismo conflittuale ad un modello di regionalismo cooperativo e consociativo»⁴², a partire dalla fine del decennio emerge in quelle sedi la sensazione dell’inadeguatezza di tali approdi, eccessivamente frastagliati, settoriali e tendenzialmente schiacciati sul versante dell’attuazione delle politiche in via amministrativa. Ci si riferisce innanzitutto ai risultati prodotti dalla ben nota *Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali ai fini della programmazione* promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, il cui *Documento conclusivo*⁴³ auspicava la costituzione di una “conferenza permanente” in grado di rappresentare un valido strumento «per una partecipazione delle Regioni all’elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento, alla grande distribuzione delle risorse e alla determinazione degli obiettivi generali della programmazione nonché alle decisioni riguardanti la Comunità europea». Nella stessa direzione andava del resto la bozza di testo normativo predisposta dalla commissione presieduta da Franco Bassanini e istituita con decreto del Presidente del Consiglio Arnaldo Forlani, nonché – sia pure con alcune significative differenze⁴⁴ – il *Rapporto sullo Stato delle autonomie* presentato nel 1982 dal ministro per gli Affari regionali Aldo Ania-

comporti, in alcun modo, una «trasposizione della logica partecipativa dalla funzione amministrativa [...] alla funzione legislativa» (p. 491).

⁴² P.A. Capotosti, *La Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in «Le Regioni», 1981, pp. 896 ss. Gli strumenti di cui si discorre sono soprattutto la Commissione consultiva interregionale per l’esame dei problemi riguardanti le Regioni in materia di programmazione istituita dall’art. 9 della legge n. 48 del 1967, e la Commissione interregionale istituita dall’art. 13 della legge n. 281 del 1970 con funzione consultiva rispetto alla determinazione dei criteri di ripartizione di fondi e contributi disciplinati dalla medesima legge, cui furono successivamente attribuiti compiti ulteriori (cfr. gli artt. 3 e 16 del d.l. n. 264 del 1974 e l’art. 2 del d.l. n. 393 del 1975), nonché ad una serie di raccordi di settore nelle sedi ministeriali che non possono essere qui richiamati.

⁴³ Reperibile in «Le Regioni», 1980, pp. 420 ss.

⁴⁴ Cfr. sul punto P.A. Capotosti, *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in Enc. giur., xxvi, 1990, che segnala le «sconcertanti oscillazioni» delle iniziative che si susseguirono in quegli anni «sia sotto il profilo degli obiettivi, sia sotto il profilo delle funzioni» da affidare alla Conferenza, rilevando in particolare le “minori ambizioni” dell’approccio del *Rapporto Aniasi* rispetto a quelle che caratterizzavano i lavori della Commissione Bassanini.

si⁴⁵, che si tradusse in alcune previsioni del c.d. “d.d.l. Spadolini” sulla Presidenza del Consiglio. Come si vede, già allora era matura la consapevolezza della necessità di mitigare «il carattere eteronomo della legislazione centrale»⁴⁶, al fine di far sì che gli interessi e i punti di vista delle comunità territoriali trovassero un’espressione capace di conciliarsi con la necessità di elaborare grandi politiche di respiro nazionale.

È noto il seguito che tali sollecitazioni hanno avuto nel nostro ordinamento. Venne innanzitutto istituita, in via amministrativa, la Conferenza Stato-Regioni con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983: approdo ritenuto dalla dottrina «al ribasso»⁴⁷, in ragione sia di una limitazione delle competenze affidate alla Conferenza – peraltro attivabili a discrezione del presidente del Consiglio dei ministri –, sia dello strumento giuridico prescelto, evidentemente inadeguato rispetto all’obiettivo di superare la molteplicità delle sedi settoriali di raccordo legislativamente previste. E in effetti la Conferenza, negli anni ottanta del secolo scorso, si sarebbe riunita assai raramente e con scarso costrutto: come è stato detto, in quegli anni fu quasi un «organo fantasma»⁴⁸, che non riuscì a incidere sull’assetto dei rapporti tra i livelli di governo⁴⁹. Sarà solo negli anni novanta che – anche a seguito della “legificazione” della Conferenza Stato-Regioni operata dalla legge n. 400 del 1988 e dalla disciplina legislativa del più ampio e articolato “sistema delle Conferenze”, posta dal d.lgs. n. 281 del 1997 – si svilupperà un’ingente prassi che struttura il sistema delle Conferenze alla stregua di un perno irrinunciabile

⁴⁵ Per una recente ricostruzione delle vicende accennate nel testo si vedano Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa*, cit., pp. 44 ss.; L. Dell’Atti, *Teoria e prassi del governo multi-livello*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, pp. 131 ss.; F. Corvaia, *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in «Osservatorio sulle fonti», 1, 2019.

⁴⁶ D’Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., p. 1.

⁴⁷ G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 22.

⁴⁸ I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del “federalismo” sommerso*, in «Le Regioni», 2000, pp. 853 ss.

⁴⁹ Deve piuttosto essere ricordato come in forma privata e spontanea in quegli anni nacque – parallelamente e, anzi, in anticipo rispetto alla Conferenza Stato-Regioni – l’istituzione che le avrebbe dato linfa nei decenni successivi, e che anzi rappresenterà il sostanziale punto di riferimento dell’interlocuzione delle istituzioni centrali con il sistema regionale, ossia la Conferenza dei Presidenti delle Regioni (dal 2005 divenuta Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), accompagnata dal suo «braccio operativo» (così R. Bin, *Luciano e le carpete*, in www.robertobin.it), ossia il CINSEDO.

della vita istituzionale del paese. L'importanza assunta dal sistema delle Conferenze, e dalla Conferenza Stato-Regioni in particolare, nel corso degli anni novanta, è davvero notevole. Gli studi che più si sono soffermati sui profili numerici della sua attività hanno messo in luce il grandissimo numero di atti normativi, spesso di rango primario, che assegnano funzioni al sistema delle Conferenze, e il gran numero di atti dalla medesima adottati⁵⁰.

Certo, molta strada era stata fatta rispetto al d.p.c.m. 12 ottobre 1983. Eppure tale percorso era ben lontano dall'essere soddisfacente, poiché ben lontano era l'obiettivo lucidamente indicato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, ossia la partecipazione delle autonomie territoriali all'elaborazione dell'indirizzo politico centrale, ovviamente in relazione a quegli aspetti di più diretto interesse per le stesse. Viceversa, nonostante quanto notato più sopra, il ruolo del sistema delle Conferenze da un lato veniva calibrato essenzialmente sul versante delle funzioni amministrative, o comunque sublegislative, e dall'altro rimaneva affidato a fonti di rango legislativo, restando quindi esposto alle oscillazioni di queste ultime. L'assetto complessivo del regionalismo italiano rimaneva dunque fortemente sbilanciato in favore dello Stato, e la sintesi di Sergio Bartole ancora efficace: *supremazia* e *collaborazione* rappresentavano le due parole chiave in grado di spiegare le dinamiche dei rapporti tra lo Stato e le autonomie, in particolar modo quelle regionali.

3. IL "SECONDO REGIONALISMO" NELLE PREVISIONI COSTITUZIONALI E NELLA «LIVING CONSTITUTION»

Come è risaputo, tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni 2000 si è ritenuto non più accettabile questo assetto: troppi i sacrifici imposti ai territori sulla base di politiche elaborate prescindendo dalla loro collaborazione, e troppo matura la coscienza dell'autogoverno – almeno in alcune parti d'Italia – per subire a trecentosessanta gradi l'eteronormazione derivante dal potere cen-

⁵⁰ Cfr. per esempio I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in «Le Regioni», 2003, pp. 197 ss.

trale. È però altrettanto noto che il legislatore della riforma costituzionale nel 2001 fece scelte diverse da quelle auspiccate nelle sedi istituzionali più sopra citate, nonché in larga parte della dottrina.

La riforma del 2001, a guardare il solo *testo* costituzionale, prefigurava infatti, almeno con riguardo ad alcuni settori, un ruolo di *veto player* per ciascuna delle Regioni, consegnando loro spazi di manovra rigorosamente presidiati dalle “incursioni” statali che non trovassero forma in principi fondamentali delle materie di competenza concorrente o in interventi giustificati dalle c.d. materie “trasversali”. In un simile assetto è apparso in effetti parecchio problematico l’efficace perseguimento di molte importanti politiche pubbliche bisognose di un “respiro nazionale”, per il quale sarebbe infatti necessario attingere a competenze apparentemente consegnate alle Regioni. In quel momento poteva sembrare di avere di fronte un pendolo che, dalla posizione estrema della radicale preminenza politica dello Stato sulle Regioni, aveva compiuto interamente il suo percorso e raggiunto l’estremo opposto, caratterizzato da poteri di veto regionali capaci di impedire in radice processi di unificazione in vasti e importanti settori. Il vistoso riassetto delle competenze costituzionali operato in quella sede non fu però accompagnato dall’individuazione di una sede volta al coinvolgimento del sistema delle autonomie (o quantomeno delle Regioni) nell’adozione delle principali scelte politiche del centro. L’appello del *Documento conclusivo* dell’*Indagine conoscitiva* di più di due decenni addietro rimaneva ancora inascoltato: la lacuna nel nuovo sistema si sarebbe però ben presto dimostrata più grave che nel precedente, proprio in ragione delle maggiori competenze acquisite dalle Regioni e dalla delimitazione delle politiche che lo Stato avrebbe potuto perseguire in “solitudine”.

Per vero non è possibile sostenere che ai riformatori del 2001 mancò del tutto la consapevolezza dell’importanza del nodo in discussione. La vasta modifica del titolo v della parte II della Costituzione operata in quella sede veniva infatti esplicitamente presentata, dall’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, come monca, parziale, dovendosi attendere in futuro una riforma delle Camere e dei procedimenti legislativi in grado di coinvolgere adeguatamente le autonomie territoriali, e prevedendosi fino a quel momento la possibilità, per i regolamenti parlamentari, di disciplinare l’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con

i rappresentanti delle autonomie. Come è noto, tuttavia – ma sul punto si tornerà più avanti –, finora tale previsione non ha trovato alcuna attuazione.

È risaputo che la *living constitution*, animata dalla giurisprudenza costituzionale, si è infine assestata lontano dall’assetto sopra rapidamente descritto: ha riplasmato il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in modo tale che oggi è possibile affermare che il primo dispone degli strumenti normativi per intervenire pressoché in ogni settore strategico⁵¹. A riprova di ciò si può offrire, tra le altre, la sintetica considerazione secondo la quale in più di due decenni di vigenza del testo introdotto nel 2001, la giurisprudenza costituzionale non ha mai colpito con l’illegittimità costituzionale neanche una *grande riforma* operata dallo Stato⁵², nonostante la tendenza della legislazione statale sia stata sovente (ma si tratta di un eufemismo...) quella di non considerare l’importante passaggio costituzionale del 2001, procedendo come se nulla fosse cambiato⁵³. Il risultato complessivo di questa operazione è stato quello di una nuova e pressoché completa “oscillazione del pendolo”: *mutatis mutandis* oggi la situazione non appare troppo lontana da quella degli anni novanta, caratterizzata com’è dal risorgere, con nuove vesti, della sostanziale primazia dell’indirizzo politico centrale su quello regionale. Anche se non si discorre più esplicitamente di “interesse nazionale”, sembra difficile negare che le logiche sottese a quest’ultimo siano in qualche modo nuovamente operanti nei percorsi della giurisprudenza costituzionale dell’ultimo decennio⁵⁴. La

⁵¹ Già nel 2012 si discorreva approfonditamente di “percorsi di ricentralizzazione” nell’ambito del regionalismo italiano (cfr. M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Aracne, 2012). Ma la “forza centripeta” che negli anni successivi ha avuto modo di esercitarsi nel nostro ordinamento è andata ben oltre quella che allora poteva essere rilevata.

⁵² Per questo rilievo cfr. anche G. Verde, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, in part. p. 17.

⁵³ A quanto osservato nel testo fa eccezione la sent. n. 220 del 2013, riguardante la generale riforma delle circoscrizioni provinciali, colpita da illegittimità costituzionale, tuttavia, non già per violazione delle competenze regionali, ma in ragione dell’affermata inidoneità della fonte decreto-legge a porre in essere una complessiva riforma a carattere “ordinamentale” di tal genere (cfr., in part., il par. 12 del *Considerato in diritto*). Ancora, si è andati vicino alla complessiva declaratoria di incostituzionalità di un importante intervento legislativo statale con la c.d. “riforma Madia”: ma la nota sent. n. 251 del 2016, su cui ci si soffermerà più avanti, e le vicende che alla stessa hanno fatto seguito, hanno consentito di “salvare” la stragrande maggioranza dell’intervento progettato dallo Stato.

⁵⁴ In questo senso, efficacemente, M. Cecchetti, *L’evoluzione delle dinamiche nei rappor-*

differenza maggiore pare essere il più ampio raggio d'azione che, delle decisioni della Corte, caratterizza il principio di leale collaborazione, soprattutto con riferimento alle circostanze nelle quali sia in gioco un interesse in grado di trascendere quello del singolo ente territoriale: circostanze nelle quali oggi è ampiamente chiamato in causa il c.d. “sistema delle Conferenze”.

4. I PARADIGMI COLLABORATIVI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Come è noto, si deve infatti alla Corte costituzionale l'elaborazione di alcuni paradigmi giurisprudenziali in grado di fondare la doverosità costituzionale della leale collaborazione con le autonomie, e in particolare – nel caso in cui vengano in gioco interessi capaci di trascendere il singolo ente territoriale – con il sistema delle Conferenze, che continua a essere visto dal nostro giudice costituzionale come «una delle sedi più qualificate per la elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»⁵⁵. È peraltro bene precisare che i paradigmi giurisprudenziali sono di seguito presentati, per così dire, isolati *in vitro*, mentre *in vivo* (ossia nel *case law* della Corte costituzionale) essi si presentano non di rado intrecciati e anche sovrapposti l'uno all'altro⁵⁶.

Il primo e più noto di questi paradigmi è quello della c.d. “sussidiarietà legislativa”, il cui esordio va rintracciato nell'ormai “celebre” sent. n. 303 del 2003 e nella successiva sent. n. 6 del 2004. Come è risaputo, in base a tale approdo dei giudici di Palazzo della Consulta, 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»⁵⁷, può istituire, disciplinare e allocare a sé stesso una funzione amministrativa anche in ambiti materiali diversi da quelli di propria competenza esclusiva.

ti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata del 2001 e della giurisprudenza costituzionale, in *Quaderno n. 24 (Seminari 2016-2019)* dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torino 2020, pp. 79 ss.: 96-97.

⁵⁵ Così, per esempio, la sent. n. 31 del 2006. Ma gli esempi potrebbero essere numerosi.

⁵⁶ In tema cfr. Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa*, cit., pp. 56 ss.

⁵⁷ Così la sent. n. 6 del 2004, par. 7 del *Considerato in diritto*.

A condizione, però, di prevedere, nella fase dell'attuazione amministrativa, la necessità di acquisire l'intesa con la Regione specificamente interessata dal singolo intervento, o, nei casi di atti statali a carattere generale, di tipo programmatico, o di individuazione di criteri aventi una funzione *lato sensu* regolatoria, da raggiungere nella sede della Conferenza Stato-Regioni⁵⁸. Nella prima versione di questo paradigma giurisprudenziale – che prende forma tra il 2003 e il 2004 – l'intesa in questione era senza dubbio di tipo c.d. “forte”: la sua mancanza non può essere in alcun modo superata dallo Stato. Per procedere all'attuazione amministrativa della previsione legislativa era dunque senz'altro necessario il consenso della Regione interessata, o della Conferenza.

Probabilmente è anche per evitare che il sistema delle autonomie fosse dotato di poteri di veto assoluto nei confronti di politiche statali in settori nevralgici – si pensi alla politica energetica o a quella dei trasporti – che con il passare del tempo, e in assenza dell'auspicata «trasformazione delle istituzioni parlamentari e dei procedimenti legislativi» in modo tale da coinvolgere in questi ultimi anche le autonomie territoriali, la giurisprudenza costituzionale ha interpretato in modo sempre meno rigoroso il requisito dell'intesa “forte”, ritenendo costituzionalmente legittima la predisposizione di moduli procedurali in grado di far addivenire al superamento del mancato accordo, purché per tale via non si giunga a una «drastica preminenza» della volontà dello Stato, ma si promuovano «reiterate trattative», magari accompagnate da forme di controllo della correttezza procedimentale dell'esito raggiunto, caratterizzato da sufficiente terzietà⁵⁹. In tal modo, però, come si accennava più sopra, l'esito è stato quello di determinare una completa erosione delle competenze regionali, consegnando allo Stato la possibilità di imporre alle comunità territoriali le politiche che ritiene necessarie anche quando queste incidano fortemente sui territori, essendo sufficiente che a questo esito si giunga solo a seguito di adeguati passaggi collaborativi. Come è stato osservato, ritorna, (poco) nascosto dal lessico della collaborazione, quella preminenza

⁵⁸ Cfr., per esempio, le sentt. nn. 285 del 2005, 213 del 2006, 88 del 2007, 63 del 2008, 168 del 2008, 68 del 2009 e 76 del 2009.

⁵⁹ Cfr. sul punto, per esempio, le sentt. nn. 33 del 2011 e 239 del 2013, nonché, più di recente, nn. 7 e 142 del 2016.

dell'indirizzo politico statale su quello regionale che dava corpo alla clausola dell'interesse nazionale, e che la riforma del 2001 puntava a espungere dall'ordinamento costituzionale⁶⁰. Nelle alterne vicende di questo primo “paradigma collaborativo” della giurisprudenza è dunque possibile scorgere, in proporzioni ridotte, quell'oscillazione del pendolo che, come evidenziato, caratterizza in quegli anni l'intera esperienza del nostro regionalismo.

La seconda strategia utilizzata dalla Corte percorre invece le strade – anch'esse ben note – del *paradigma dell'intreccio*. Esso è basato sul rilievo secondo il quale vi sono alcune circostanze in cui è molto difficile individuare a quale materia “appartenga” una certa normativa, poiché in essa sono presenti, si intrecciano, aspetti ascrivibili a una a fianco di aspetti ascrivibili a un'altra. La giurisprudenza costituzionale ormai consolidata afferma che, in simili situazioni, è necessario innanzitutto utilizzare il “criterio di prevalenza”, il quale ci spinge a cercare di capire quale delle diverse materie interessate sia, appunto, prevalente nel caso concreto, e in base all'esito di tale giudizio assegnare la competenza. Tale criterio, tuttavia, potrebbe talvolta non riuscire a fornire una risposta definitiva, perché può verificarsi la situazione in cui non è possibile individuare una materia prevalente sulle altre. In tali casi la giurisprudenza costituzionale invita a ritenere comunque competente il legislatore statale, ritenendolo tuttavia gravato dall'onere di regolare l'esercizio della funzione regolamentare o di quella amministrativa eventualmente istituite in modo tale da rispettare il principio di leale collaborazione⁶¹.

Il terzo paradigma giurisprudenziale, infine, presenta notevoli similitudini con quello appena illustrato, tanto da essere talvolta sovrapposto a esso. Tuttavia presenta caratteri differenti, che meritano una trattazione separata. Si tratta del *paradigma della forte incidenza*, secondo cui, ove l'esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato – anche in materie di sua competenza esclusiva – sia in grado di determinare una *forte incidenza* sulle funzioni regionali, si rende costituzionalmente necessario che gli atti sublegislativi di attuazione siano posti in essere mediante un procedimento che consenta di acquisire il contributo collaborativo delle Regioni,

⁶⁰ Il riferimento è ancora a Cecchetti, *L'evoluzione delle dinamiche*, cit.

⁶¹ In tal senso si vedano per esempio, tra le tante, le sentt. nn. 33 del 2011, 278 del 2010, 339 del 2009, 88 del 2009, 219 del 2005 e 50 del 2005.

singolarmente considerate o tramite la Conferenza⁶². In queste circostanze, dunque, non è in dubbio la riconducibilità dell'intervento legislativo *de quo* a una competenza statale. Tuttavia si prende atto che, in concreto, l'esercizio di tale competenza determina una significativa interferenza (la *forte incidenza*) sull'esercizio di competenze legislative o amministrative regionali. E in ragione di tale circostanze si ritiene necessario il coinvolgimento delle autonomie regionali almeno nella fase di attuazione delle scelte legislative, in via amministrativa o regolamentare⁶³.

5. GIOCHI A SOMMA ZERO E GIOCHI A SOMMA POSITIVA

Certamente non è agevole riassumere in poche pagine il percorso del nostro regionalismo, ormai lungo diversi decenni: e ovviamente il breve excursus qui proposto è carente da molteplici punti di vista, tralasciando numerosi e importanti questioni che invece meriterebbero di essere rievocate. E tuttavia ai limitati fini di questo contributo le considerazioni esposte più sopra assumono rilievo, consentendo di individuare una costante del nostro diritto delle autonomie territoriali, pur nel contesto dei forti mutamenti che si sono succeduti. In effetti, se ci si consente tale espressione, si tratta di una costante *per assenza*: che indica cioè la persistenza di una mancanza.

Come più sopra evidenziato, il “pendolo” del nostro regionalismo ha infatti sempre oscillato tra i due estremi: è partito da quello drasticamente favorevole al potere centrale, ha toccato l'estremo opposto con l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, per tornare saldamente al punto di partenza per effetto della reinterpretazione delle disposizioni di quest'ultima a opera della

⁶² L'esordio di questo paradigma è individuabile nella sent. n. 88 del 2003, concernente la fissazione, da parte dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario. Si vedano inoltre, fra le altre, le sentt. nn. 232 del 2009, 134 del 2006, 250 e 251 del 2009, 8 del 2011, 297 del 2012 e 88 del 2014.

⁶³ Negli ultimi anni il tema della leale collaborazione è stato oggetto di un'interessante rivisitazione nella sent. n. 61 del 2018, che per il complessivo argomentare pare ascrivibile al paradigma della “forte incidenza”. Su questa decisione, e su altre che al riguardo sono intervenute, si veda L. Antonini, M. Bergo, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 12, 2018. Più di recente si veda inoltre la sent. n. 246 del 2019, in tema di protezione civile, che si riferisce sia al paradigma della “sussidiarietà legislativa” sia a quello della “forte incidenza”.

giurisprudenza costituzionale soprattutto a partire dal 2010. Ove i progetti sul regionalismo differenziato dovessero arrivare a compimento così come elaborati dalle prime Regioni che si sono attivate, peraltro, si assisterebbe probabilmente a una nuova oscillazione del pendolo. Si può dire in prima approssimazione che quel che è mancato, e che continuerebbe a mancare, sia l'equilibrio, riuscendo a sperimentare la nostra esperienza soltanto i due estremi opposti, entrambi insoddisfacenti. Con evidenza, è insoddisfacente l'estremo dei "poteri di veto" regionali, perché impedisce il perseguimento di interessi generali in vasti settori della vita associata, nonché l'utilizzazione di strumenti di unificazione che – come ci ha ricordato la Corte costituzionale sin dalla sent. n. 303 del 2003 – non sfuggono neanche a esperienze federali quali quella statunitense o tedesca. E molto probabilmente è per questa ragione che l'assetto formalmente previsto nel testo costituzionale tutt'ora in effetti vigente non ha mai trovato vera attuazione nella concreta esperienza giuridica del nostro ordinamento. È però altrettanto insoddisfacente l'estremo opposto, cui nel giro di poco tempo si è tornati per effetto delle prassi istituzionali e dei percorsi giurisprudenziali del nostro giudice costituzionale, per le medesime ragioni per le quali lo era nel periodo precedente alla riforma del 2001. Le questioni problematiche che allora spingevano alla riforma costituzionale sono anzi rese oggi ancor più pressanti dalla maggiore consapevolezza delle ragioni dell'autonomia, dal venire meno di partiti politici fortemente strutturati, in grado di realizzare mediazioni politiche capaci di tenere insieme centro e periferia, e dall'esplosione di conflitti territoriali ormai all'ordine del giorno: conflitti che sempre più spesso assumono le vesti della c.d. "sindrome Nimby" (*not in my back yard*), la quale spinge le comunità territoriali, sovente supportate dalle associazioni (ambientaliste e non solo), a opporsi con decisione a opere di interesse generale che possono avere effetti pregiudizievoli per i luoghi nei quali sono collocate⁶⁴. Tutto questo

⁶⁴ In tema cfr. per esempio, da diversi punti di vista, K.E. Portney, *Siting Hazardous Waste Treatment Facilities: The NIMBY Syndrome*, New York 1991; W.A. Fischell, *Why Are There NIMBY's?*, in «Law and economics», LXXVII, 1, febbraio 2001, pp. 144 ss.; H. Hermansson, *The Ethics of NIMBY Conflicts*, in «Ethical Theory and Moral Practice», x, 1, febbraio 2007, pp. 23 ss. Dal punto di vista giuridico, con specifico riferimento a vicende italiane, cfr. G. D'Amico, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale (breve note alla sent. n. 62 del 2005)*, in forumcostituzionale.it, 31 marzo 2005.

non scomparirebbe con un drastico ritorno al passato, che anzi rischierebbe oggi di lasciare senza sbocchi istituzionali forti elementi di dissenso, con tutte le conseguenze che ne potrebbero derivare.

Ad alimentare la sensazione di *déjà-vu* in cui ci troviamo può contribuire peraltro la lettura del *Rapporto Aniasi*, già più sopra menzionato. Non può non colpire, infatti, che molti dei nodi critici individuati dal *Rapporto* rimangono oggi grossomodo immutati, sia pure in un contesto molto diverso da un punto di vista politico, istituzionale e normativo. Così è, per esempio, per la contraddittoria compresenza tra importanti momenti di autonomia e forti manifestazioni di accentramento, tra le quali si segnala quella concernente la finanza regionale (e locale)⁶⁵; la conseguente scissione che frequentemente si verifica tra chi concretamente si fa carico dei servizi pubblici e chi provvede ai relativi mezzi finanziari⁶⁶; il carattere “caotico” e “frammentario” della legislazione statale, l’assenza di principi fondamentali delle materie di competenza concorrente chiaramente individuati e la contestuale e persistente invasione della competenza legislativa regionale tramite norme di dettaglio⁶⁷; la forte conflittualità tra i livelli di governo di amministrazione da cui consegue il rallentamento, addirittura l’arresto dell’azione dei pubblici poteri, in evidente danno ai servizi di cui i cittadini possono beneficiare⁶⁸; la scarsa attenzione prestata all’effettiva qualità delle prestazioni offerte dalle amministrazioni autonome⁶⁹ e la confusione delle relative responsabilità⁷⁰. Molte delle pagine scritte nel 1982 potrebbero serenamente essere riproposte oggi, anche se naturalmente non mancano passaggi che fanno riferimento a una realtà molto diversa rispetto a quella attuale.

Insomma, viene proprio da dire che lo “stato delle autonomie” oggi è sostanzialmente uno stato di stallo, in cui si ripropongono stancamente sempre le medesime dinamiche accompagnate dai medesimi problemi. Per le ragioni accennate più sopra, il “pendolo” non può che arrestarsi nella posizione originaria, in cui è garantita la supremazia politica dello Stato, poiché troppo pressanti sono le

⁶⁵ *Rapporto 1982 sullo Stato delle autonomie*, cit., p. 27.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 28.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 29.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 10.

sfide del tempo presente per rinunciare al ruolo pivotale dell'indirizzo politico centrale: e tuttavia – per quanto in tal modo le autonomie siano indubbiamente sacrificate – per lo Stato si tratta di una vittoria di Pirro, dal momento che tale assetto comunque non riesce ad assicurare a quest'ultimo la possibilità di progettare e realizzare efficacemente le proprie politiche. In sintesi, utilizzando un'altra metafora, è da un po' che facciamo rotta tra Scilla e Cariddi, ma non riusciamo ad allontanarci dal primo senza finire nelle mani del secondo, o viceversa: e ambedue rappresentano rischi non da poco, in grado di ostacolare una navigazione tranquilla. Bisogna trovare il modo per tenere la rotta al centro, prestando ossequio alle ragioni dell'autonomia senza però costruire inaccettabili “poteri di veto” regionali. Per comprendere come fare è però necessario un supplemento di riflessione su ciò che fino a oggi è mancato, su quella persistenza di una mancanza alla quale prima si accennava.

A questo fine è possibile fare riferimento alle evocative formule dell'*autonomia negativa* e dell'*autonomia positiva*, efficacemente utilizzate in dottrina in analogia alla tradizionale e ben nota distinzione tra *libertà negativa* e *libertà positiva* per illuminare alcuni aspetti della classica distinzione tra federalismo competitivo e federalismo cooperativo. In tale ottica l'“autonomia negativa” indica «uno spazio in cui possiamo autodeterminarci liberamente, protetti da intromissioni esterne», mentre l'“autonomia positiva” fa riferimento alla «partecipazione a quei processi decisionali che si svolgono al di fuori della nostra sfera esclusiva di disponibilità e che pur tuttavia si ripercuotono su e dentro questa»⁷¹. Nella logica dell'autonomia negativa «gli enti territoriali decidono da soli le cose che li riguardano in quanto affidate alla loro competenza», mentre nella logica dell'autonomia positiva «si decidono insieme al livello di governo centrale le cose che riguardano tutti»⁷².

Ciò posto, non vi è chi non veda come, fino a oggi, a livello costituzionale si sia intervenuti sull'assetto delle relazioni fra gli enti

⁷¹ O. Chessa, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, 1, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 161 ss.: 163; O. Chessa, *La specialità sarda e il federalismo asimmetrico*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», xxv, 1-2, 2011, pp. 553 ss.: 554.

⁷² Id., *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomistico*, in Castellà Andreu, Pajno, Rivosecchi, Verde, *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo*, cit., pp. 175 ss.: 176.

territoriali in modo pressoché esclusivo agendo sul versante dell'*autonomia negativa*, ossia tramite la rimodulazione delle competenze dello Stato e degli altri enti territoriali, tramite la conformazione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria di questi ultimi. Così è stato non solo per l'originario disegno costituzionale, ma anche per l'esperienza nella quale si è concretamente inverteo, nonché per la riforma costituzionale del 2001, sia nella sua "forma testuale" sia nella versione derivante dall'ormai nutrito *case law* che si è stratificato nel corso del tempo. Allo stesso modo, del resto, si continua a ragionare nel momento presente, in cui all'ordine del giorno – dopo la parentesi imposta dalla crisi pandemica – è tornato il tema dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., e del c.d. "regionalismo differenziato"⁷³.

Oltre alle commissioni paritetiche previste dagli statuti speciali per le singole Regioni (o Province autonome) di volta in volta interessate – su cui si proporrà più avanti qualche veloce considerazione –, l'unica vera eccezione a quanto si è detto più sopra è rappresentata dai percorsi giurisprudenziali – come si è visto, partiti prima del 2001, ma successivamente consolidatisi in modo ben più deciso – che richiedono la collaborazione delle autonomie all'esercizio di funzioni statali e che, come è noto, fanno leva soprattutto sul ruolo del sistema delle Conferenze. Quest'ultimo, del resto, ha ormai assunto, nella vita concreta dell'ordinamento e pur nel silenzio della Carta, un evidente rilievo costituzionale: tanto che oggi si potrebbe legittimamente dubitare della legittimità costituzionale di un intervento meramente "ablativo", che eliminasse il sistema delle Conferenze senza sostituirlo con qualche altro strumento in grado di assolvere alle sue funzioni⁷⁴. Il punto è però che (almeno fino alla nota sent. n. 251 del 2016, su cui ci si soffermerà più avan-

⁷³ Così *ibid.*, p. 186 che nega, a questo proposito, che il regionalismo differenziato possa essere la «strada maestra per rianimare il principio autonomistico in Italia, a meno che all'attuazione degli istituti della differenziazione non segua il parallelo rafforzamento degli istituti di autonomia positiva»: il che però, a osservare il dibattito politico-istituzionale di questi anni, non pare che sia.

⁷⁴ Cfr. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso*, cit., pp. 853 ss., par. 891; R. Bifulco, *L'onda lunga della sent. n. 251 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3, 2017, p. 6. Cfr. anche F. Corvaja, *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in «Osservatorio sulle fonti», 1, 2019, che qualifica la Conferenza «organo di rilevanza materialmente costituzionale, con i connessi caratteri di indefettibilità nel sistema» (p. 18).

ti) tali percorsi si sviluppano soprattutto sul versante dell'attuazione, piuttosto che dell'elaborazione delle politiche pubbliche, le quali dunque devono essere subite dalle Regioni quand'anche interessino materie di propria competenza e incidano fortemente sui rispettivi territori⁷⁵. I paradigmi giurisprudenziali sopra richiamati hanno infatti riguardato soltanto l'esercizio della funzione amministrativa o, al più, l'attività regolamentare, non già la funzione legislativa e il ruolo del Parlamento: e, per quanto si possa ritenere ormai il governo in una posizione dominante delle dinamiche della forma di governo, non bisogna sottovalutare che è nelle Camere, e per il tramite dell'esercizio della funzione legislativa, che le principali scelte politiche vengono formalmente definite, a partire ovviamente dalla legge di bilancio. Nonostante quella che forse può definirsi la "lunga marcia" di avvicinamento che il sistema delle Conferenze ha compiuto verso la sua collocazione "al cuore" dell'indirizzo politico centrale, il nostro diritto delle autonomie territoriali è dunque ancora decisamente improntato sull'autonomia negativa degli enti territoriali: la collaborazione che il diritto costituzionale vivente richiede al sistema delle autonomie per l'esercizio di funzioni centrali è in linea di massima limitata all'attuazione delle scelte fondamentali dell'indirizzo politico, restando dunque esclusa da tale dimensione l'elaborazione e l'adozione di tali scelte, pur quando queste ultime abbiano forti ripercussioni sulla vita dei territori. Certo, è vero che, in alcune stagioni, il ruolo che le Conferenze hanno avuto nell'interlocuzione con il governo è stato di enorme rilievo, anche sul piano della normazione primaria di quest'ultimo, nonché in alcuni snodi che non confluiscono in atti formali del governo ma che, cionondimeno, appaiono di grande importanza dal punto di vista dell'indirizzo politico-amministrativo (si veda soprattutto, al riguardo, l'esperienza dei *Patti per la salute*). E, ancora, non si può negare che – come di recente è stato evidenziato⁷⁶

⁷⁵ Solo la prima versione del "paradigma della sussidiarietà legislativa" – che, come è noto, e come sopra si è evidenziato, era imperniato sull'assoluta necessità dell'intesa della singola Regione interessata al fine di addivenire al concreto esercizio della funzione amministrativa – riusciva a evitare tale esito. Come si è visto il prezzo era però quello di consegnare la realizzazione della politica elaborata dallo Stato nel settore considerato a un secco potere di veto regionale: si trattava ancora una volta, dunque, di un polo estremo nell'oscillazione del pendolo, e per questo insoddisfacente.

⁷⁶ Cfr., per esempio Tubertini, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., p. 682.

– le Conferenze (orizzontali) abbiano attualmente conquistato, in via di prassi, un ruolo significativo nelle dinamiche endoparlamentari tramite audizioni e deposito di documenti che esprimono la loro posizione: e in questo quadro va inoltre citato il regolamento della Commissione per le questioni regionali approvato il 13 dicembre 2017, che disciplina le modalità di consultazione – «nelle more dell’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»⁷⁷ – della Conferenza delle Regioni. Parimenti, però, non si può negare che tutto ciò dipende in grandissima parte dalla disponibilità degli attori politici a utilizzare fruttuosamente gli strumenti collaborativi, e non dalla forza prescrittiva del diritto costituzionale.

Non pare possa essere revocato in dubbio, quindi, che si sia insistito molto di più sull’autonomia negativa che non sull’autonomia positiva. Il punto, però, è che gli interventi sull’autonomia negativa sono necessariamente giochi a somma zero. Nello spostamento della linea che separa le competenze statali da quelle delle autonomie, infatti, ciò che si guadagna da un lato lo si perde necessariamente dall’altro. In un contesto di questo genere, quell’equilibrio tra le ragioni dell’autonomia e quelle dell’unità che, come si è visto, continua a sfuggirci, può essere perseguito solo a livello sistemico, per così dire, cioè avendo in considerazione il complesso delle funzioni legislative e amministrative e cercando di “bilanciare” il più possibile le competenze assegnate al centro e quelle riconosciute alle Regioni. Nessun equilibrio è invece mai possibile con riferimento alla singola funzione, per l’evidente e banale ragione secondo la quale la relativa competenza non può che essere assegnata alternativamente allo Stato ovvero alle autonomie territoriali. Ciò però – ove si presti attenzione soprattutto alla funzione legislativa, nella quale prendono corpo le principali scelte di indirizzo politico – determina quell’oscillazione del pendolo tra estremi cui più sopra ci si è riferiti, e l’impossibilità di far rotta tra Scilla e Cariddi senza finire alternativamente nelle braccia dell’uno o dell’altro. Ove si guardi la singola funzione, con le logiche dell’autonomia negativa non c’è dunque nulla da fare: o si opta per la preminenza statale, ovvero per la costruzione di poteri

⁷⁷ Così l’art. 1 del regolamento citato.

di veto regionali rispetto alle decisioni centrali. La via di mezzo non è accessibile alla logica dell'autonomia negativa. I giochi sono necessariamente a somma zero, e nessun reale progresso rispetto alla situazione insoddisfacente dei due estremi è a disposizione del nostro sistema istituzionale.

Per passare da un gioco a somma zero a uno a somma positiva, invece, non possiamo limitarci a utilizzare gli strumenti dell'autonomia negativa, perché in tal modo – per dirla con Antonio D'Atena – sarà possibile attenuare «il carattere eteronomo della legislazione centrale»⁷⁸, consentendo al contempo a quest'ultima di perseguire politiche di respiro nazionale di cui ovviamente non è possibile fare a meno. Abbiamo dunque bisogno di strumenti che consentano di elaborare efficaci politiche di respiro nazionale su settori nevralgici del nostro vivere associati, senza pretermettere il punto di vista delle comunità stanziate sui territori nei quali tali politiche sono destinate a incidere: ecco il gioco a somma positiva. E, al tal fine, occorre imporre all'esercizio delle competenze statali una seria interlocuzione con le autonomie, e in primo luogo con le Regioni, che le metta effettivamente in grado di incidere sull'indirizzo politico centrale. Tuttavia, perché il gioco possa essere davvero a somma positiva ciò dovrebbe avvenire in una sede nella quale queste ultime abbandonino almeno in parte la prospettiva del singolo ente territoriale, assumendosi la responsabilità di partecipare all'elaborazione di strategie complessive che si facciano carico dell'interesse generale, pur proponendo ovviamente di tale interesse una lettura territorialmente orientata conformemente alla loro stessa ragione d'esistenza. Sia detto per inciso, è questa la ragione principale che impedisce di considerare l'esperienza delle commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni speciali un valido modello cui ispirare i meccanismi di “autonomia positiva” per il regionalismo ordinario: poiché si tratta di strumenti che, postulando un rapporto singolo con lo Stato conformemente alla logica profonda della specialità⁷⁹, puntano a massimizzare il proprio interesse singolare, senza farsi carico dell'interesse generale⁸⁰. Ed è per questo che quel-

⁷⁸ D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., p. 1.

⁷⁹ Cfr. P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 23 ss.

⁸⁰ Evidenziano i limiti della collaborazione basata sul “rapporto singolo” con lo Stato, per esempio, E. Gianfrancesco, *La partecipazione delle Regioni alla vita dello Stato (e della*

le “commissioni bilaterali” variamente ipotizzate con riferimento all’attuazione del regionalismo differenziato, pur senz’altro utili a tal fine non paiono poter contribuire in modo significativo a uscire dall’impasse in cui ci troviamo.

In sintesi, per tornare al nodo dal quale questo scritto ha preso le mosse, è senz’altro possibile affermare che un adeguato sistema di raccordi tra Stato e autonomie territoriali, e in primo luogo tra Stato e (sistema delle) Regioni, sia una condizione dell’autonomia. Una condizione in assenza della quale l’autonomia non potrà mai esplicarsi in modo pieno e soddisfacente, poiché, “costretta” a declinarsi esclusivamente come autonomia negativa, sarà inevitabilmente in competizione con le attribuzioni costituzionali del centro in tanti “giochi a somma zero” quante sono le competenze delle quali si discute: competizione impari, che finora ha condotto, anche a dispetto delle previsioni costituzionali, alla vittoria della parte statale.

6. «CUL-DE-SAC»

6.1. *La mancata attuazione dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001*

Come si è visto più sopra, non si può peraltro dire che sia mancata nell’esperienza costituzionale italiana la consapevolezza di quanto appena notato. Al di là dell’elaborazione dottrinale, da tempo attenta a tale questione⁸¹, è infatti alla fine degli anni settanta che il nodo viene messo a fuoco con lucidità, e sia pure con varietà di accenti e caratterizzazioni, prima dall’*Indagine conoscitiva sui rapporti*

Repubblica): *bicameralismo, camera delle Regioni e conferenze*, in Castellà Andreu, Pajno, Rivoscechi, Verde, *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo*, cit., pp. 189 ss.: 194. Una ficcante critica alla bilateralità è inoltre reperibile in G. Verde, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in «RivistaAIC», 4, 2015, pp. 13 ss., che – in relazione alle norme di attuazione degli statuti e del loro procedimento di formazione imperniato sulle commissioni paritetiche – discorre di «privilegio e condanna», riprendendo un’efficace formula coniata da Salvatore Raimondi, *L’ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Milano, Giuffrè, 2009.

⁸¹ Tra i primi studi non si può non rinviare a N. Occhiocupo, *La Camera delle Regioni*, in «Studi parmensi», xvi, 1975, pp. 330 ss., il quale già allora riteneva che la trasformazione del Senato in assemblea in grado di portare al centro gli «interessi regionali» (p. 396) fosse l’unica strada per contrastare (e sembrano parole d’oggi...) lo “svuotamento” del ruolo delle Regioni, la loro trasformazione da «enti di governo» a «enti di amministrazione», avallato dall’«atteggiamento antiregionalista della Corte costituzionale» (p. 350).

tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali ai fini della programmazione promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali e dalla Commissione Bassanini istituita dal presidente del Consiglio Arnaldo Forlani, e poi dal già più volte citato *Rapporto sullo Stato delle autonomie* presentato nel 1982 dal ministro per gli Affari regionali Aldo Aniasi. Anche nell'esperienza di questi anni non sono peraltro mancati tentativi, di vario genere e provenienza, volti a sanare in qualche modo la mancanza qui lamentata. Solo che questi tentativi, per vari motivi, sono finiti in *cul-de-sac*: sono naufragati per effetto degli ostacoli che hanno incontrato o si sono arenati per i loro limiti intrinseci. Proviamo a ripercorrerli sinteticamente.

Il primo di questi *cul-de-sac* è quello che ha sbarrato la strada allo strumento predisposto dalla legge cost. n. 3 del 2001, nel suo notissimo art. 11. E in effetti anche i riformatori del 2001, così criticati negli ultimi anni, erano perfettamente consapevoli della necessità di affiancare strumenti di “autonomia positiva” a quelli tradizionali di “autonomia negativa”. Ne è la prova proprio la disposizione appena citata, nella quale la vasta modifica del titolo v della parte II della Costituzione operata in quella sede veniva infatti esplicitamente presentata come monca, parziale, dovendosi attendere in futuro una riforma delle Camere e dei procedimenti legislativi in grado di coinvolgere adeguatamente le autonomie territoriali. Fino a quel momento, come è risaputo, l'art. 11 prevedeva, e prevede tutt'ora, la possibilità, per i regolamenti parlamentari, di disciplinare l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie, disponendo altresì la necessità di procedere all'approvazione in assemblea a maggioranza assoluta nei casi in cui la Commissione nella composizione integrata abbia espresso parere negativo o favorevole condizionato nei confronti di proposte normative vertenti sulle materie di cui agli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost.

L'attuazione di tale previsione non è certo priva di profili problematici dal punto di vista tecnico, che vanno dalla composizione dell'organo alle sue modalità di deliberazione, alla durata in carica dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, alla possibilità che la Commissione integrata renda pareri anche su progetti di legge vertenti su materie diverse da quelle sopra indicate, alla competenza a identificare i progetti di legge da sottoporre al parere della

Commissione, e via dicendo⁸². Il fatto che sino a oggi non vi si sia proceduto non può però essere addebitato a tale fattore; quanto meno, non esclusivamente. I lavori del Comitato paritetico istituito dalle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato nella xiv legislatura (c.d. “Comitato Mancino”)⁸³ avevano in effetti affrontato tutti i principali nodi problematici, offrendone soluzioni più che credibili, evidenziate con chiarezza nella *Relazione degli onorevoli Boato e Deodato sulle questioni connesse all’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*⁸⁴.

Per quel che in questa sede è di più specifico interesse, il Comitato aveva optato per una composizione paritetica della Commissione integrata, il che avrebbe condotto a un *plenum* di 80 componenti. Dei 40 membri di origine territoriale, secondo il punto di vista maturato nel Comitato, 22 sarebbero stati designati dai Consigli regionali, mentre i restanti, nella misura di 5 in rappresentanza delle Province e 13 per i Comuni, dalla componente enti locali della Conferenza Stato-città-autonomie locali. Il punto più delicato era probabilmente quello inerente le modalità di deliberazione della Commissione. A tale riguardo, nel Comitato (almeno con riferimento al parere da rendere nelle materie di cui agli artt. 117, comma 3, e 119, comma 3, Cost., per i quali vale l’aggravamento procedurale di cui all’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001) era prevalsa la tesi di affiancare a un *quorum* strutturale, tale da richiedere la maggioranza dei parlamentari e la maggioranza dei rappresentanti delle autonomie, un *quorum* funzionale, limitato alla maggioranza dei presenti. La citata relazione Boato-Deodato, invece, si era orientata nel senso del «sistema di voto per componenti», tale per cui

il parere si intende approvato quando, a seguito dell’effettuazione di un’unica votazione cui partecipino contestualmente sia i parlamentari

⁸² Al riguardo si rinvia al contributo di G. Rivosecchi, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, nella *Ricerca per il cinquantenario delle Regioni a Statuto ordinario*, curata dalla Conferenza delle Regioni, in corso di pubblicazione, par. 5.

⁸³ In tema cfr. G. Bracci, *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all’interno del processo legislativo*, in forumcostituzionale.it, febbraio 2012. Per quel che riguarda i lavori del Comitato paritetico è possibile leggere i resoconti della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati relativi alle sedute dei giorni 16 ottobre 2001, 5 giugno e 28 novembre 2002, e 10 aprile 2003.

⁸⁴ La *Relazione* degli onorevoli Boato e Deodato citata nel testo è reperibile all’indirizzo internet.documenti.camera.it/_dati/leg14/lavori/bollet/200211/1128/pdf/15.pdf.

che i rappresentanti delle autonomie, esso abbia ottenuto la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie (complessivamente considerata), distintamente computate⁸⁵.

Secondo i due relatori, i vantaggi di questa opzione sarebbero reperibili nell'effetto di incentivare soluzioni concordate tra le due componenti, nella "neutralizzazione" non solo del rischio della formazione di maggioranze occasionali, ma anche (e forse soprattutto) del pericolo dell'"utilizzo strumentale" delle deliberazioni della Commissione, al fine di evitare che esse scavalchino «la naturale maggioranza del Parlamento, espressione diretta della sovranità popolare»⁸⁶.

Come si vede, le questioni principali già all'inizio degli anni Duemila potevano dirsi, se non risolte, certamente istruite in modo adeguato, e mature perché al riguardo si potesse prendere una decisione. E, del resto, in tal senso spingeva non poco il forte "incentivo giurisprudenziale" rappresentato dalla prima versione del "paradigma della sussidiarietà legislativa", già richiamato nelle pagine che precedono. Come accennato più sopra, infatti, secondo la sent. n. 6 del 2004 (in questo seguita da varie altre decisioni⁸⁷) la necessità, per la legge statale che alloca allo Stato una funzione amministrativa in una materia di competenza concorrente o residuale regionale, di prevedere l'intesa c.d. "forte" con la Regione specificamente interessata, e la conseguente impossibilità di superare il diniego regionale all'esercizio della funzione, andava da ritenersi sussistente solo «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»⁸⁸. Per la Corte, dunque, esisteva chiaramente un'opzione di *first best*, la costruzione di strumenti di "autonomia positiva" quali quelli di cui si sta discutendo in questa sede, tali cioè

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 15-16.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Cfr., per esempio, la sent. n. 278 del 2010. In questa sede meritano comunque di essere richiamati alcuni successivi atti di iniziativa parlamentare volti ad addivenire alla modifica dei regolamenti di Camera e Senato in modo da attuare la previsione del citato art. 11. Si vedano, in particolare, gli atti S. n. 12, del 10 novembre 2008 (Belisario, Li Gotti e Pardi), e S. n. 14, del 22 dicembre 2008 (D'Alia), nonché l'atto C. n. 8, dell'11 dicembre 2008 (Ria, Pizzetti, Bressa, Zaccaria).

⁸⁸ Così la sent. n. 6 del 2004, par. 7 del *Considerato in diritto*.

da coinvolgere le autonomie nell'ambito del procedimento legislativo. Solo che tale opzione non era immediatamente operante, poiché bisognosa di apposito intervento normativo consistente almeno nell'attuazione dell'art. 11 del quale qui si tratta. In assenza di tale intervento, e tuttavia solo fino alla sua realizzazione, si consentono allo Stato l'avocazione in sussidiarietà di funzioni amministrative anche nelle materie regionali, ma si subordina il concreto esercizio delle stesse a un vero e proprio "potere di veto" da parte regionale. In sintesi, la sent. n. 6 del 2004 è costruita, da questo punto di vista, come un "pungolo", un incentivo, nei confronti delle Camere, quantomeno a dare attuazione all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

Né l'approfondita istruttoria del Comitato Mancino, né l'incentivo giurisprudenziale appena richiamato (all'apparenza potente) hanno però potuto determinare un esito positivo delle vicende qui in discussione. E alla luce di ciò non pare implausibile che a dissuadere dal percorrere tale strada sia stato soprattutto il rischio, già individuato nella citata *Relazione*, che, con le deliberazioni della Commissione, si potesse scavalcare «la naturale maggioranza del Parlamento, espressione diretta della sovranità popolare»: detto in altri termini, il timore che la Commissione bicamerale integrata potesse funzionare come autentico *veto player*, sia pure senza autentico "potere blocco", stante la previsione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Il punto è rilevante, e meriterà un ulteriore cenno in chiusura di questo scritto.

6.2. *Il fallimento dei tentativi di "grande riforma" del Senato*

Il secondo *cul-de-sac* cui si fa riferimento è quello in cui sono finiti i vari tentativi di riforma costituzionale. La modificazione della composizione e delle funzioni del Senato è un vero e proprio leitmotiv della *storia infinita* delle riforme costituzionali in Italia⁸⁹. Il tema è presente già nella proposta della Commissione Bozzi, e venne affrontato anche nei lavori della Commissione De Mita-Iotti⁹⁰.

⁸⁹ Così M. Olivetti, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in «Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional», 2008, pp. 107 ss.

⁹⁰ Cfr. Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, *Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale - Legislature IX-XVI*, "Documentazione e ricerche 26", 11 giugno 2013.

Ma è soprattutto a partire dalla proposta del c.d. “Comitato Speroni” che la trasformazione del Senato in “Camera delle autonomie” comincia ad acquistare una sua sostanza. In tal senso si muovono, con varietà di accenti, anche la Commissione D’Alema, la riforma costituzionale *tentata* del 2005, la c.d. “bozza Violante” e il progetto di legge costituzionale della xvi legislatura. Qui merita però di essere ricordato soprattutto il tentativo più recente, ossia quello della riforma c.d. “Renzi-Boschi”. In particolare, l’art. 57 Cost., come risultante da quella riforma, avrebbe previsto che l’assemblea di Palazzo Madama fosse composta da 95 senatori «rappresentativi delle istituzioni territoriali», cui si sarebbero aggiunti 5 senatori di nomina presidenziale destinati a rimanere in carica sette anni, nonché i senatori di diritto e a vita in quanto ex presidenti della Repubblica, nonché i senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della riforma. Quanto alle modalità di designazione, si prevedeva che i senatori di origine regionale venissero eletti dai Consigli regionali, con metodo proporzionale e tra i loro componenti, fatta eccezione per un senatore per Regione che avrebbe dovuto essere eletto, sempre da parte del Consiglio, tra i sindaci dei comuni del proprio territorio⁹¹. Per le funzioni, può essere qui sufficiente ricordare come, nel disegno della riforma, fossero destinate a essere approvate tramite il procedimento legislativo paritario soltanto le leggi costituzionali e di revisione costituzionale nonché alcune leggi che possiamo qualificare “di sistema”, come quelle volte a regolare i referendum popolari, lo statuto delle minoranze linguistiche, o l’ineleggibilità e incompatibilità dei senatori, nonché altre leggi destinate a disegnare alcune tra le caratteristiche essenziali del sistema delle autonomie territoriali, mentre la gestione ordinaria delle po-

⁹¹ A rendere più complesso il quadro era peraltro intervenuto il c.d. “emendamento Finocchiaro”, che aveva modificato il testo originario prevedendo che l’elezione dei senatori a opera dei Consigli regionali dovesse avvenire «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge» (art. 57, comma 5). Non era affatto chiaro come si intendesse dare attuazione a tale previsione. Come è stato convincentemente notato, in dottrina il criterio dell’elezione proporzionale all’interno del Consiglio e quello della conformità alle scelte degli elettori parevano destinati ad avere una coesistenza problematica, essendo ipotizzabili meccanismi meno vincolanti per il Consiglio a fianco di meccanismi maggiormente vincolanti, in grado di avvicinare l’esito della designazione a quello di un’elezione diretta; R. Bifulco, *Composizione, elezione e rappresentanza: il Senato (Disposizioni transitorie e finali: art. 39, commi 1-7, e art. 40, commi 5-6)*, in F. Marini, G. Scaccia (a cura di), *Commentario della riforma costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 45-46.

litiche pubbliche – comprese quelle in grado di incidere profondamente sugli interessi e le funzioni regionali e locali, nonché quelle finanziarie – veniva attribuita in linea di massima alla Camera dei deputati, che avrebbe potuto respingere, anche a maggioranza semplice, le proposte di modificazione avanzate dal Senato.

Qui non è ovviamente il caso di illustrare più in profondità i contenuti della riforma Renzi-Boschi e di ripercorrerne le vicende, dal momento che il referendum svoltosi con esito negativo il 4 dicembre 2016 ha consegnato alla storia quel testo. Vale però la pena di evidenziare come in quella sede si tentò di operare quella «trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi», invocata, come si è visto, dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 6 del 2004. Lasciando da canto i dubbi, a mio avviso fondati, sollevati allora sull'effettiva capacità del “Senato delle autonomie” disegnato dalla riforma Renzi-Boschi di rappresentare una soluzione per introdurre solidi elementi di “autonomia positiva” nel nostro ordinamento costituzionale, non si può che prendere atto del fallimento di quel tentativo: fallimento che rende anzi politicamente impercorribile, per ora e chissà fino a quando, la strada di una riforma costituzionale su questi temi.

6.3. *La sent. n. 251 del 2016 e il suo seguito*

Infine, il terzo *cul-de-sac* è quello della sent. n. 251 del 2016⁹². Come è noto, in questi anni la giurisprudenza costituzionale, nell'attesa dell'auspicata «trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi», ha provveduto a irrobustire il ruolo e lo statuto costituzionale del sistema delle Conferenze, al punto da farne ormai un riferimento giuridicamente imprescindibile per procedimenti normativi e amministrativi statali⁹³. È bene però ricordare come fino al 2016 la giurisprudenza costituzionale – pur così attenta, come si è visto, alle ragioni della collaborazione – avesse sempre rigorosamente escluso che obblighi

⁹² Al riguardo cfr., tra gli altri, Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa*, cit., pp. 79 ss.

⁹³ Qui non è il caso di indulgere nell'elencazione dei numerosissimi precedenti che, tramite sentenze di incostituzionalità additive o sostitutive, hanno dotato le Conferenze di un pacchetto di funzioni davvero cospicuo e concernente sia l'attività amministrativa sia quella normativa secondaria.

collaborativi fondati in Costituzione potessero essere rinvenuti anche con riferimento alla normazione primaria, ritenendola una dimensione inattuabile a diritto costituzionale vigente. Come accennato più sopra, i “paradigmi collaborativi” elaborati dai giudici di Palazzo della Consulta erano stati infatti declinati sino ad allora solo in relazione all’attività amministrativa o, al più, alla normazione regolamentare, mentre una catena ininterrotta di decisioni, a partire dal 2001⁹⁴ fino alle più recenti, datate 2016⁹⁵, aveva escluso con toni perentori la possibilità che il principio di leale collaborazione potesse dispiegare i propri effetti sino al punto di incidere sulle procedure legislative. Al massimo i giudici di Palazzo della Consulta si erano spinti a evidenziare come, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari [...] il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze» (sent. n. 401 del 2007). Come si vede, in questo caso il riconoscimento sistemico del ruolo delle Conferenze giunge sino a proiettare la sua ombra sul procedimento di formazione di atti legislativi. Da qui, tuttavia, a ritenere che ciò che è possibile – e magari anche auspicabile – sia anche costituzionalmente necessario, ne corre.

Lo scenario cambia con la sent. n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, concernente la complessiva riforma dell’amministrazione pubblica predisposta dalla legge 124 del 2015. I principi di diritto affermati in questa decisione a prima vista sembrano infatti candidarsi a incidere sensibilmente sul ruolo costituzionale del sistema delle Conferenze, almeno rispetto a come lo si era inteso fino a quel momento⁹⁶.

La pronuncia è ben nota, e ha suscitato un numero alluvionale di commenti. Può dunque essere sufficiente richiamarne i contenuti solo tramite un cenno. La Corte riconosce che le norme di delega oggetto di censura rappresentano un caso chiaro di intreccio fra competenze legislative statali e regionali, senza che sia possibile in-

⁹⁴ Cfr., per esempio, la sent. n. 437 del 2001.

⁹⁵ Cfr. le sentt. nn. 43 e 65 del 2016.

⁹⁶ In questo senso, per esempio, G. D’Amico, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione forse troppo innovatrice*, in «Questione Giustizia», 3, 2016; G. Rivosecchi, *Sulla riorganizzazione della PA la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa*, in «Quad. cost.», 2017, pp. 125 ss.

dividuare il titolare della competenza prevalente. In tale circostanza si «apre la strada al principio di leale collaborazione», in «ossequio» al quale «il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze».

Al riguardo, se per il giudice costituzionale è senza dubbio corretta – ma dopo il percorso più sopra sommariamente richiamato non poteva che essere così – l'individuazione del sistema delle Conferenze quale punto di riferimento per l'interlocazione governativa, ritiene tuttavia costituzionalmente obbligato il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni tramite un'intesa, anziché, secondo quanto prevedevano invece le disposizioni di delega, della Conferenza unificata mediante lo strumento del parere: sono infatti in gioco esclusivamente competenze (legislative) regionali, e il coinvolgimento deve dunque riguardare queste ultime nella misura più intensa possibile. La necessità di un'intesa, a ogni modo, non equivale a consegnare alla Conferenza un "potere di blocco" nei confronti della decisione statale. Per la Corte, infatti, «le procedure di consultazione devono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione». Se resta esclusa la «drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti», ciò non comporta affatto, tuttavia, «che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie cooperative abbiano esito negativo».

Come si vede, almeno apparentemente siamo a un punto di svolta. Il giudice costituzionale, forse stanco di aspettare la tanto invocata attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, ha rotto gli indugi: con un evidente *revirement* rispetto alla propria giurisprudenza⁹⁷, ha ritenuto di proiettare le pretese costituzionali del principio di leale collaborazione anche sul versante dell'attività normativa primaria, giungendo così al cuore dell'indirizzo politico

⁹⁷ Evidenziano con chiarezza l'*overruling* della Corte, per esempio, J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2016, pp. 705 ss.; D'Amico, *La sentenza sulla legge Madia*, cit.; Rivosecchi, *Sulla riorganizzazione della PA*, cit., pp. 125 ss. Non manca, tuttavia, chi ha ritenuto di valorizzare alcune linee di continuità con la giurisprudenza pregressa. Così, per esempio, A. Poggi, G. Boggero, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo v incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *federalismi.it*, 25, 2016, pp. 3 ss.

centrale. E lo strumento per raggiungere questo obiettivo non poteva che essere la Conferenza Stato-Regioni.

L'ascesa all'empireo legislativo del "paradigma dell'intreccio" parrebbe determinare, a prima vista, una svolta "filoregionalista" nei percorsi della giurisprudenza costituzionale, dopo molti anni di orientamento evidentemente centralista. Ed è questo, in effetti, il modo di intendere la decisione che emerge in alcuni dei commenti *a prima lettura* apparsi nelle riviste scientifiche⁹⁸.

Vista da questa angolazione, la sent. n. 251 del 2016 sembrerebbe aver colmato la lacuna di cui andiamo discorrendo. Grazie alla pronuncia della Corte, oggi il sistema delle Conferenze sembrerebbe costituzionalmente dotato degli strumenti necessari per interloquire con autorevolezza nelle sedi proprie dell'elaborazione dell'indirizzo politico statale. Autorevolezza, peraltro, che non potrebbe mai trasformarsi in un potere di veto, poiché le affermazioni sopra richiamate escludono che la necessità dell'interlocuzione con le Conferenze equivalga a doverne senz'altro ottenere il consenso. Parrebbe quasi che, prevedendo l'esito del referendum costituzionale che si sarebbe svolto qualche giorno dopo, i giudici di Palazzo della Consulta abbiano provveduto loro stessi a realizzare quella "trasformazione dei procedimenti legislativi" tante volte invocata.

Quella accennata è però un'impressione fallace. La soluzione del nostro problema è ancora di là da venire.

Per illustrare il punto è utile prendere le mosse dal dibattito che si è sviluppato sulla sent. n. 251, con particolare riguardo al livello di generalità al quale andava inteso il principio di diritto nella medesima affermata. Secondo una prima lettura, di taglio più minimalista, lo stesso andava circoscritto alla sola delegazione legislativa: l'estensione del "paradigma dell'intreccio", e la connessa necessità di acquisire gli apporti collaborativi del sistema regionale, non riguarderebbe dunque la legge formale e il decreto legge⁹⁹. Una seconda lettura valutava invece la possibilità di intendere tale principio come esteso in generale a tutta la normazione primaria.

⁹⁸ Cfr. soprattutto Marshall, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., pp. 705 ss.

⁹⁹ In tal senso pare orientato, per esempio, il parere n. 83 del 2017 del Consiglio di Stato, che si è pronunciato su un quesito del governo circa gli adempimenti da porre in essere a valle dell'adozione della sent. n. 251 del 2016.

La seconda possibilità avrebbe avuto ovviamente una portata ben più dirompente della prima, tale da condurre addirittura, secondo uno dei primi commentatori della sentenza, a una modifica della “forma di Stato” tale per cui una parte consistente dell’attività legislativa del centro si sarebbe dovuta negoziare con le Regioni¹⁰⁰. Certo non si trattava di una strada agevole: sarebbe stato infatti necessario immaginare canali di interlocuzione delle Camere con il sistema delle Conferenze non usuali¹⁰¹ e – d’altra parte – probabilmente incompatibili in radice con l’urgenza del decreto legge.

Come probabilmente era agevole prevedere, a ogni modo, la giurisprudenza costituzionale ha battuto con decisione la prima delle due strade accennate. In tal senso è orientata già la sent. n. 192 del 2017. Ma è soprattutto la successiva sent. n. 237 del 2017 a pronunciarsi più diffusamente sul punto, evidenziando come l’esistenza di una disciplina complessiva dell’esercizio della funzione legislativa in Costituzione, salvo il rinvio ai regolamenti parlamentari, impedisca di ritenere costituzionalmente necessaria l’interlocuzione della Conferenza con le Camere, in occasione dell’esercizio di tale funzione¹⁰². Probabilmente è parsa una soluzione meno problematica, anche se evidentemente limita le “virtù” collaborative dello strumento in questione, escludendone la normazione parlamentare.

L’approdo della Corte, a ogni modo, non può lasciare soddisfatti, perché rischia di determinare aporie di non poco conto nel sistema delle fonti. Si possono infatti aprire due scenari, nessuno dei quali però pare privo di problemi. Nel primo scenario l’impossibilità di proiettare sulla legge formale (e sul decreto legge) il paradigma della leale collaborazione comporta la conseguenza secondo la quale i contenuti normativi accessibili al decreto legislativo solo in quanto frutto di procedure collaborative sono invece “interdetti”

¹⁰⁰ Così Marshall, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit.; Bifulco, *L’onda lunga della sent. n. 251*, cit., p. 5.

¹⁰¹ Un precedente rilevante in tal senso potrebbe essere rintracciato nella previsione dell’art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, ai sensi del quale la Conferenza unificata veniva chiamata a esprimere parere sul disegno di legge finanziaria e sul documento di programmazione economica e finanziaria. In tema è successivamente intervenuto l’art. 7 della legge n. 196 del 2009, che ha affidato l’interlocuzione sulla programmazione finanziaria e di bilancio al parere sul documento di economia e finanza (DEF) della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, a sua volta istituita dal d.lgs. n. 68 del 2011 «nell’ambito della Conferenza unificata» (art. 33). Si tratta, comunque, di interlocuzioni sempre mediate dal governo.

¹⁰² Su tali decisioni cfr. Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa*, cit., pp. 122 ss.

alla prima: con il singolare risultato di costruire in modo differente la competenza del decreto legislativo rispetto a quella della legge in senso formale, e per di più a svantaggio di quest'ultima¹⁰³. Nel secondo scenario, al contrario, la legge potrebbe senz'altro accedere ai contenuti normativi in questione, senza alcun passaggio collaborativo, determinandosi in tal modo l'invasione delle competenze legislative regionali, poiché – in tesi – tali contenuti afferiscono almeno a queste ultime quanto alle competenze statali.

Come si vede, quella che appariva una promettente soluzione per un problema “storico” dell'ordinamento costituzionale italiano rischia di comportare più problemi di quanti ne risolve. E in effetti la giurisprudenza costituzionale successiva – pur avendo enfatizzato non poco il ruolo del sistema delle Conferenze nella collaborazione “a valle” dell'adozione delle norme legislative, soprattutto con riguardo agli interventi legati alla politica economica¹⁰⁴ – non sembra aver insistito più di tanto sulla strada della sent. n. 251.

7. «FEW POWERS, DEEP POWERS»

È ora il momento di provare a tirare le fila del discorso sin qui condotto. Si ritiene di aver mostrato in che senso si può e, anzi, si deve dire che i raccordi tra centro e periferia siano una condizione dell'autonomia, essendo altrimenti quest'ultima condannata senz'altro a una condizione di minorità rispetto alla primazia dello Stato, unico ente dotato di una visione complessiva sufficientemente ampia per affrontare le sfide del tempo presente¹⁰⁵. Ancora, si è provato a mostrare come lo stallo in cui versa ormai da molto tempo il nostro sistema di relazioni tra Stato e autonomie sia dovuto ai giochi a somma zero cui è costretta una logica istituzionale che continua ad arroccarsi – salvo limitate eccezioni – sull'autonomia negativa, non riuscendo ad accogliere pienamente le logiche del-

¹⁰³ Tale prospettiva è comprensibilmente definita “audace” da R. Bifulco, *L'onda lunga*, cit., p. 5: ma anche per l'Autore si tratta di un chiaro eufemismo...

¹⁰⁴ Cfr., ad es., le sentt. nn. 81 del 2018, 56 del 2019, 72 del 2019 e 74 del 2019. In tema cfr. Cecchetti, *L'evoluzione delle dinamiche*, cit., pp. 100-101.

¹⁰⁵ Si potrebbe anzi evidenziare come molte di queste sfide – per esempio a livello ambientale o economico – necessitino di un orizzonte ben più ampio rispetto a quello a disposizione dello Stato. Ma evidentemente si tratta di tutt'altro discorso.

l'autonomia positiva. E si è vista l'importanza – dal punto di vista dell'inveramento del principio democratico nel nostro ordinamento costituzionale – di dare un adeguato spazio all'autonomia territoriale nell'elaborazione, sin dal livello legislativo, dell'indirizzo politico centrale. In assenza di un serio coinvolgimento delle autonomie (e in particolare delle Regioni) nell'elaborazione delle politiche nazionali, non è seriamente pensabile di riuscire a venir fuori dallo stallo in cui il sistema si trova. Ed è questa la ragione principale che conduce a ritenere senz'altro insoddisfacenti le proposte di costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze avanzate nella presente legislatura (cfr. AC n. 2422 e AS n. 1825), che difettano proprio da tale punto di vista¹⁰⁶.

Naturalmente, con tutto ciò non si è scoperto nulla di nuovo: e anzi si è visto come la consapevolezza della necessità di strumenti di raccordo in grado di proiettare la dimensione dell'autonomia positiva sull'elaborazione dell'indirizzo politico centrale e sulla funzione legislativa sia tutt'altro che recente, risalendo almeno alla fine degli anni settanta. Anche negli ultimi anni tale consapevolezza non è mancata, ma i tentativi messi in atto per addivenire a una positiva soluzione dei problemi sopra accennati sono naufragati per varie ragioni, dalle quali pure si potrebbe trarre qualche insegnamento. Non è infatti dalla giurisprudenza costituzionale che pare possibile attendersi una mossa risolutiva. E del resto è fisiologico che sia così, poiché il passaggio da una logica dell'autonomia difensiva (negativa) a una dell'autonomia partecipativa (positiva) rappresenta un passaggio costituzionale importante, che non è possibile realizzare senza norme appositamente dettate al riguardo.

Le soluzioni per compiere questo passo possono essere molte e molto diverse tra loro, e vanno dalle varie declinazioni della sempre rincorsa riforma costituzionale alla costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze¹⁰⁷, accompagnata però dalla costruzione di appositi canali di interlocuzione con le Camere, per tacere dell'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 auspicata di recente

¹⁰⁶ Perplexità anche in Tubertini, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., p. 681, la quale nota peraltro come la costituzionalizzazione delle Conferenze non rappresenterebbe una garanzia sul ruolo delle stesse neanche nell'ambito dei processi decisionali sublegislativi.

¹⁰⁷ Su cui si veda, di recente, *ibid.*, pp. 680 ss., anche per un riferimento alle proposte elaborate in tal senso.

anche dal presidente della Repubblica¹⁰⁸. Se per ovvie ragioni non è possibile indicare in questa sede con precisione le soluzioni che al riguardo appaiono preferibili, il percorso sin qui seguito conduce comunque a individuare alcuni aspetti che dovrebbero senz'altro caratterizzare tali soluzioni, qualunque sia la strada che si scelga di seguire. Al riguardo è possibile proporre le seguenti considerazioni¹⁰⁹.

Innanzitutto pare indispensabile non disperdere quella che forse è la virtù fondamentale che ha consentito al sistema delle Conferenze, e alla Conferenza Stato-Regioni in particolare, di assumere un ruolo così importante nelle dinamiche nel nostro ordinamento: la capacità di esprimere autenticamente l'indirizzo politico che promana dalle istituzioni regionali, derivante dalla sua stessa natura intergovernativa. Ebbene, anche i meccanismi che si andranno a costruire dovranno essere in grado di esprimere con autorevolezza, nell'interlocuzione con le Camere, l'indirizzo politico che matura nel raccordo Consiglio-presidente della Regione di appartenenza. Gli strumenti per raggiungere tale obiettivo possono essere diversi, e non è questa la sede per soffermarsi sul punto. Ciò che è necessario, però, è che il legame con l'indirizzo politico regionale sia forte e saldo, non solo perché altrimenti la riduzione del contenzioso costituzionale non sarebbe un obiettivo raggiungibile, dipendendo in gran parte dai comportamenti degli attori istituzionali che esprimono quell'indirizzo, ma anche perché l'esistenza di più "punti di emersione" degli interessi territoriali rischierebbe di delegittimare uno o ambedue tali "punti", in assenza di congegni in grado di orientare le istanze espresse da questi ultimi nella medesima direzione¹¹⁰.

¹⁰⁸ Si veda l'*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 (reperibile in quirinale.it/elementi/50028).

¹⁰⁹ Per l'approfondimento delle indicazioni di seguito riportate e la loro declinazione negli specifici strumenti di intervento astrattamente a disposizione si rinvia al contributo di Rivosecchi, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione*, cit., par. 5.

¹¹⁰ Si giunge così a un altro aspetto del tutto centrale nel tema che ci occupa, forse non sempre valorizzato adeguatamente: come si accennava più sopra, ciò che ha consentito alla Conferenza Stato-Regioni, e più in generale al sistema delle Conferenze, di conquistarsi un ruolo essenziale nella vita politica e istituzionale italiana è in effetti la c.d. "conferenza orizzontale", tramite la quale le Regioni, nella persona dei loro presidenti, si confrontano e trovano una posizione comune e, a monte, riescono a interloquire efficacemente con l'amministrazione statale nella fase istruttoria. Questa istituzione, pur nella sua informalità, rappresenta oggi sempre di più il vero cuore pulsante dei rapporti tra i livelli di governo, come mostra del resto la legislazione che sempre più vi fa esplicito riferimento e il ruolo che ha

Altre importanti considerazioni sono inoltre suggerite dalla storia del fallimento del tentativo di attuare l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, più sopra brevemente ripercorsa. Come si è visto, la relazione Boato-Deodato riteneva che le modalità di funzionamento della Commissione bicamerale integrata dovessero essere tali da non consentire lo scavalco della «naturale maggioranza del Parlamento, espressione diretta della sovranità popolare»: ebbene, va invece messo in evidenza che l'ipotesi di un esito del funzionamento dello strumento di raccordo tale per cui il raccordo maggioranza-governo sia portato a rivedere le proprie posizioni per venire incontro al punto di vista delle autonomie deve essere considerata non solo fisiologica, ma anche in qualche modo necessitata. Perché, se si parte dalla premessa secondo la quale lo strumento di raccordo non può mai seriamente mettere i bastoni tra le ruote all'indirizzo politico centrale, tanto vale non predisporlo o non utilizzarlo, poiché non potrà mai servire a far percepire come “meno eteronomo” per le autonomie quell'indirizzo politico, e a realizzare giochi a somma positiva.

Sul punto è necessario essere chiari: per raggiungere l'obiettivo sopra richiamato bisogna pagare un prezzo. Bisogna accettare l'idea che, con riferimento a una quota significativa dell'indirizzo politico centrale, il sistema delle autonomie sia in grado di costituire un autorevole *veto player*, se non con autentici “poteri di blocco”, almeno in grado di “costringere” le Camere a prendere seriamente in considerazione le proprie posizioni, come del resto accade nel meccanismo predisposto dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Uno strumento di raccordo che non riuscisse a essere effettivamente rilevante nei processi di decisione politica potrebbe magari essere un'efficace cassa di risonanza dei punti di vista delle Regioni, ma nulla di più. Certo non contribuirebbe a formare un

assunto, soprattutto tramite il suo presidente, nella gestione dell'attuale crisi pandemica (si vedano, per esempio, il d.l. n. 6 del 2020, art. 3; il d.l. n. 19 del 2020, art. 2; il d.l. n. 33 del 2020, art. 1, comma 14; il d.l. n. 83 del 2010, art. 1, comma 5). Cfr. in tema anche l'*Audizione* del presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome da parte della Commissione parlamentare delle questioni regionali in data 16 giugno 2020). Ebbene, risulta evidente che, qualunque strumento si voglia scegliere per colmare finalmente la lacuna di cui andiamo discorrendo, non ci si potrà esimere dal confrontarci con il ruolo dei presidenti e della “loro” Conferenza, della quale si potrebbe (perlomeno in alcuni dei possibili scenari) in effetti auspicare la formalizzazione, magari tramite lo strumento delle intese tra Regioni disciplinato dall'art. 117, comma 8, Cost.

indirizzo politico centrale autenticamente condiviso con le periferie¹¹¹. Ciò, indubbiamente, conduce a ritenere non utili le ipotesi di riforma costituzionale che relegano il Senato a un ruolo radicalmente subordinato rispetto a quello della prima Camera, come probabilmente sarebbe accaduto se la riforma Renzi-Boschi avesse visto la luce¹¹². Nei procedimenti in cui interviene, tendenzialmente lo strumento di cui si discute deve avere un ruolo rilevante, che obblighi il raccordo maggioranza-governo a prendere seriamente in considerazione le posizioni maturate nel sistema delle autonomie, eventualmente “costringendoli” a mutare il loro orientamento. Mi pare che questa sia una condizione indispensabile perché gli obiettivi più sopra accennati possano essere conseguiti. Ne sono prova, del resto, le numerose esperienze in cui Senati non sufficientemente forti sono strutturalmente in crisi, come in Spagna¹¹³. E, perché possa diminuire la conflittualità tra i livelli di governo, le comunità territoriali devono sentirsi sufficientemente rappresentate dai processi decisionali centrali che li riguardino. Ciò può anche consentire alle Regioni di accettare serenamente un incremento delle competenze dello Stato centrale, anche a detrimento di quelle loro spettanti, che ciò avvenga per le vie di una riforma costituzionale, o anche più semplicemente tramite percorsi di trasformazione giurisprudenziale del diritto vigente¹¹⁴.

Certo, il rischio di stallo è sempre in agguato. L'equilibrio va

¹¹¹ G. Doria, *The Paradox of Federal Bicameralism*, in «European Diversity and Autonomy Papers», 5, 2006.

¹¹² Si è provato a esprimere questo punto di vista in 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», 2, 2016. Per un'opinione contraria si veda invece, per esempio, N. Lupo, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in «Italian Papers on Federalism», 3, 2015, par. 2.

¹¹³ Sul punto si vedano, tra gli altri, F. Palermo, M. Nicolini, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, *passim*; J.M. Castellà Andreu, *The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposal for Reform*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 859 ss.; M.R. Ripolles Serrano, *La funcionalidad del Senado en el Estado de las autonomías*, in «Revista Española de Derecho Constitucional», 1993, pp. 91 ss.

¹¹⁴ Del resto, il *trade off* tra partecipazione (ai procedimenti legislativi del Bund) e competenze (dei Länder) è stato, secondo molti osservatori, ciò che ha consentito al sistema tedesco di funzionare in modo sostanzialmente soddisfacente per lungo tempo (cfr., per esempio, R. Bifulco *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995; M. Kotzur, *Federalism and Bicameralism. The German “Bundesrat” (Federal Council) as an Atypical Model*, in Luther, Passaglia, Tarchi, *A World of Second Chambers*, cit., pp. 257 ss.

perseguito anche nella configurazione di tale strumento, e bisogna evitare una nuova oscillazione del pendolo fino all'altro estremo della costruzione di estesi poteri di veto regionali. Perché in un contesto siffatto il sistema di governo possa mantenere un accettabile livello di efficienza nell'adozione delle decisioni, la compartecipazione del Senato delle autonomie alle deliberazioni legislative deve essere sì incisiva, ma circoscritta quanto agli ambiti interessati. Non può giungere sino a dotare lo strumento di raccordo prescelto di un potere di interdizione esteso alla più parte delle politiche pubbliche del centro¹¹⁵. Come è stato efficacemente affermato, è necessario conferire al sistema delle autonomie poteri sufficientemente profondi da incidere, anche se magari non così estesi da bloccare: *few powers, deep powers*¹¹⁶.

Finora tale prezzo non si è voluto pagare. Continuare su questa strada comporta evidentemente la conseguenza di riversare sulle possibili miglorie legislative del sistema dei raccordi tutte le aspettative di soluzione dei problemi sin qui accennati. E in effetti non manca un vistoso e interessante dibattito su come intervenire – a diritto costituzionale vigente – sul sistema delle Conferenze. In tale ottica si è proposto di provare a riequilibrare la posizione (a oggi asimmetrica) di Stato e autonomie territoriali, di ricercare congegni in grado di aumentare l'efficienza dei meccanismi decisionali, di addivenire a una sistemazione degli approdi della giurisprudenza costituzionale sul ruolo delle Conferenze, o di mettere a

¹¹⁵ Ancora una volta, l'osservazione dell'esperienza del Consiglio federale tedesco può essere di grande utilità. Come è noto, la prassi – anche grazie ad alcune decisioni del Tribunale costituzionale federale – aveva fatto sì che il consenso del Bundesrat fosse necessario per una parte molto consistente della legislazione federale (*Zustimmung des Bundesrates*): si era passati da circa il 30% della prima fase a una media del 60%, fino ad arrivare addirittura al 90% in relazione alle leggi di contenuto "politico" e non "meramente amministrativo" (così, per esempio, F. Palermo, J. Woelk, *Il "Bundesrat" tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in «Le Regioni», 1999, pp. 1097 ss.), determinando così un sostanziale "blocco", da parte del Bundesrat, della legislazione federale, anche in ragione del suo frequente colorarsi in modo diverso, dal punto di vista politico, rispetto alla maggioranza del Bundestag (cfr. J. Woelk, «*Modernizzare» lo stato federale tedesco: una fatica di Sisifo?*, in «Le Regioni», 2005, pp. 1119 ss.). La riforma del 2006 interviene proprio su questo punto: lascia intatto il modello della *Zustimmungsgesetzgebung*, ma ne riduce sostanzialmente la portata, per far sì che si torni su livelli paragonabili al 30% originario (cfr. al riguardo G. Piccirilli, *Il recente riequilibrio negli assetti del bicameralismo tedesco: il ruolo del "Bundesrat" dopo la "Föderalismusreform I"*, in C. Decaro [a cura di], *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma, Luiss University Press, 2008, pp. 187 ss.).

¹¹⁶ Doria, *The Paradox of Federal Bicameralism*, cit.

punto sistemi di monitoraggio del “seguito” delle decisioni assunte in queste sedi. Ancora, si è comprensibilmente proposto di valorizzare il ruolo della Conferenza (orizzontale) delle Regioni, vero asse portante delle dinamiche collaborative istituzionalizzate nelle Conferenze verticali¹¹⁷. Si tratta senz’altro di percorsi interessanti e di riflessioni in gran parte condivisibili. Se si vuole davvero uscire dall’impasse, e riuscire a coniugare efficacemente la valorizzazione delle autonomie con necessità di dotare lo Stato di strumenti adatti a fronteggiare le sfide del mondo contemporaneo, non ci sono però alternative: bisogna dotarsi di coraggio e visione, “aggredire” il livello costituzionale e pagare il prezzo di cui qui si discorre.

¹¹⁷ Per una recente sintesi di questo dibattito cfr. Tubertini, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 684 ss.; Rivoecchi, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione*, cit., par. 5.