

L'Istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Un'opportunità concreta per il rilancio del regionalismo italiano.

The institutionalization of the Conference of the Regions and Autonomous Provinces. A concrete opportunity for the revival of Italian regionalism.

MARCO CORRIAS

Università di Sassari

10.14658/pupj-RSLD-2024-1-3

Abstract: L'articolo, discorrendo delle vicende sulla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, si concentrerà sull'impatto avuto dalla sua istituzionalizzazione nel 2022. In particolare, oltre all'attività che questa Conferenza ha portato avanti durante i suoi quarant'anni di vita, il lavoro proverà ad evidenziare come essa abbia agito durante la pandemia da Covid-19 e come le criticità più volte emerse nella sua azione possano essere superate dall'istituzionalizzazione avvenuta per il tramite dell'iter stabilito all'art. 117, ottavo comma, Cost. Infine, lo scritto si interrogherà su come, eventualmente, questa istituzionalizzazione possa aiutare a superare la perdurante crisi che attanaglia il regionalismo italiano.

Abstract: The article, discussing the events of the Conference of Regions and Autonomous Provinces, will focus on the impact of its institutionalization in 2022. In addition to the activities that this Conference has carried out during its forty years of life, the work will try to highlight how it acted during the pandemic by Covid-19. Next, it will review the critical issues that have emerged in its activity and try to understand how these can improve with the institutionalization (procedure ex. art. 117, 8th paragraph, Cost.). Finally, the paper will ask whether institutionalization can play a role in overcoming the crisis of regionalism.

Keywords: Art. 117, ottavo comma, Cost., Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Istituzionalizzazione, Leale collaborazione, Regionalismo italiano.

1. Introduzione

La ricerca costante di collaborazione e cooperazione è una condizione che non può prescindere dall'instaurazione di buoni rapporti i quali, nel caso di un ordinamento giuridico, devono esserci in riferimento ai vari enti che lo compongono. È in questo contesto, quello cioè di ricercare nuove vie che possano potenziare la leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome opera. Quest'organo, nato nel 1981, è stato istituito per agevolare i rapporti orizzontali tra le Regioni facendo sintesi dei loro interessi allo scopo di avere una posizione condivisa che possa far valere, da un lato, le istanze regionali dinanzi allo Stato, e dall'altro, che dia al sistema regionale la centralità che merita all'interno dell'ordinamento. Tale intento, pur essendo difficilmente realizzabile per via della perdurante crisi in cui versa il regionalismo italiano, discende direttamente dall'enunciato dell'art. 5 Cost. che impegna la Repubblica ad adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». In siffatto contesto, il crescente protagonismo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha dato nuova linfa alle strade tradizionalmente battute dalla dottrina e, per questo, la Conferenza in esame potrebbe rappresentare una buona base da cui partire per arginare la crisi di cui si tratta.

Per tali motivi, si potrebbe pensare alla possibilità per le Regioni di orientare, o quanto meno influenzare, la definizione dell'indirizzo politico nazionale o alla possibilità di approvare una puntuale attività normativa che, tra le altre cose, permetta di dare piena attuazione alle previsioni costituzionali già in vigore, ivi comprese quelle discendenti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. In questo senso, l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni potrebbe svolgere un ruolo decisivo poiché, per il tramite del procedimento *ex art. 117, ottavo comma, Cost.*, essa potrebbe farsi carico, da una parte, del miglioramento dei rapporti intercorrenti tra le singole Regioni e, dall'altro, farsi capofila per la creazione di un fronte comune regionale che possa obbligare lo Stato a non ignorare le istanze territoriali.

2. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in generale

Prima di ragionare su come effettivamente la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome possa agire su questo fronte, c'è da comprendere cosa ha fatto in modo che le Regioni decidessero di associarsi per dar vita a quest'organo. A tal proposito, va ricordato che le autonomie regionali ordinarie hanno principato la loro attività all'indomani delle elezioni del 1970 e

del primo trasferimento di funzioni avvenuto nel 1972. Ciononostante, per una completa funzionalità dell'ente, si sono dovuti attendere la legge 22 luglio 1975, n. 382 e il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 i quali, trasferendo per "blocchi di materie" le funzioni alle Regioni (Giannini 1979, 2006; Barbera e Bassanini 1978; Capaccioli e Satta 1980; Fragola 1978; Sorrentino, Costanzo, Oliva e Posarelli 1979), hanno dato avvio al c.d. primo regionalismo italiano. In siffatto scenario, le Regioni hanno appreso che la loro attività non avrebbe potuto rispondere in maniera puntuale agli interessi dei propri territori senza un continuo e costante rapporto con lo Stato (Aniasi 1982) e perciò, in poco tempo, hanno maturato l'idea di costituire un'associazione di stampo privatistico che le aiutasse in questo senso.

Come accennato nel paragrafo precedente, tale progetto trovò fondamento nel gennaio del 1981 quando, a Pomezia, i Presidenti delle Giunte Regionali pro-tempore si accordarono per l'istituzione di una Conferenza permanente che avrebbe assunto il nome di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. In quell'occasione, le Regioni – approvando l'atto costitutivo – hanno dato avvio al c.d. sistema delle conferenze in quanto sono state le prime a porre le basi per la nascita di un organo comune, mosse dalla «volontà di concorrere al superamento delle inerzie e delle resistenze» e dalla volontà di risanare il Paese giocando un ruolo di primo piano nello sviluppo economico e sociale dell'intero ordinamento (Barone e Ricciardelli 2004). Per la dottrina, agire in tale maniera avrebbe potuto rappresentare il preludio di un processo federale "per aggregazione", secondo cui il momento di cooperazione orizzontale precede quello verticale in ragione della naturale precedenza del patto intercorso tra gli Stati membri di una costituenda Federazione (Ferraro 2007). Ad ogni modo, però, i fatti hanno sconfessato questo approccio poiché sarebbe lo stesso atto costitutivo della Conferenza dei Presidenti ad escludere tale approdo, autoimponendo ad essa il ruolo di ente strumentale di quella che sarà, di lì a poco, la Conferenza Stato-Regioni. In altri termini, nell'atto costitutivo si assumeva che la Conferenza dei Presidenti era necessaria alla realizzazione della Conferenza Stato-Regioni in ragione dell'esigenza espressa di una relazione costante del potere regionale con quello centrale dello Stato (Ruggeri 1984).

Così facendo, l'atto costitutivo tracciava una funzione collaborativa con i vari livelli governativi dando la possibilità alla Conferenza dei Presidenti di individuare e predisporre tutti quegli indirizzi di programmazione, generale e nazionale, previsti dall'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977, nonché la redazione di tutti gli atti di coordinamento legati all'attività amministrativa regionale, all'individuazione dei criteri di controllo e al decentramento delle funzioni amministrative (Aniasi 1982). Più in generale, l'obiettivo della Conferenza in esame era quello di definire linee comuni di iniziativa e di azione

su temi di particolare interesse delle Regioni, divenendo un punto di riferimento e di coordinamento per tutta una serie di collegamenti interregionali che, già all'indomani dell'approvazione del D.P.R. n. 616 del 1977, erano in atto. A riprova di ciò, tra l'altro, la Conferenza dei Presidenti aveva anche previsto un'attività collaborativa in diversi settori come l'assistenza per la riorganizzazione e il rafforzamento degli uffici comunali, facendo particolare riferimento alle attività anagrafiche, amministrative, tecniche, scolastiche, culturali, sociali e di studio. In tali settori, la Conferenza avrebbe dovuto compiere anche analisi di tipo socio-economico, di tipo sanitario (verso i quali ci si impegnava a realizzare specifici programmi di intervento per le fasce di popolazione più esposte al rischio) e di tipo assistenziale in quanto avrebbe dovuto fornire accurate consulenze in merito a diversi temi sociali quali le attività educative, le attività scolastiche e le attività agricole (Conferenza dei Presidenti 1981).

Da questa breve analisi dell'atto costitutivo della Conferenza dei Presidenti si evincono diverse problematiche che, come si vedrà, hanno in qualche maniera limitato l'attività stessa della Conferenza. In tal senso, un primo limite era dato dal ruolo assunto dalla Conferenza in parola per giungere alla leale collaborazione, in quanto non ha giocato a suo favore l'eccessivo "servilismo" nei confronti della Conferenza Stato-Regioni che non le ha permesso di svilupparsi in maniera autonoma da quest'ultima¹. In secondo luogo, un altro *vulnus* di autonomia della Conferenza dei Presidenti era dato dal fatto che i suoi promotori hanno ecceduto in "verticalità", visto che l'istituto in esame aveva assunto delle funzioni che non si coniugavano con la struttura interna dell'organo, avendo previsto la partecipazione ai lavori dei soli punti apicali degli esecutivi regionali i quali – e questo è bene ricordarlo – all'epoca non erano neppure eletti direttamente dal popolo. Infine, un terzo limite particolarmente rilevante si fondava sul fatto che la costante ricerca di un punto di incontro con il Governo andava a sacrificare la necessità di raggiungere posizioni comuni tra le stesse Regioni che, spesso, entravano in conflitto tra loro².

A questi limiti, definibili in qualche modo come "principali", va affiancato anche l'ulteriore limite inerente le modalità con cui la Conferenza assumeva le proprie decisioni. Difatti, nella fase iniziale, essa portava avanti i propri compiti attraverso il raggiungimento di accordi interni e attraverso prassi consolidate. Tuttavia, la crescita delle incombenze ad essa affidate, l'ha

¹ Tale limite oggi risulta superato come evidenziato in TUBERTINI (2022), che riprende il contributo di SANTINELLO (2016), p. 88.

² La nascita di conflitti tra Regioni oggi è notevolmente diminuita grazie anche alle modalità con cui la componente regionale deve presentarsi alla Conferenza Stato-Regioni così come sancito dagli artt. 2 e 4 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

obbligata a dotarsi di un regolamento interno che, approvato nel 2005, le ha permesso di definire in maniera più chiara i confini dei propri lavori. Questa miglioria, che non ha mutato l'obiettivo principale della Conferenza dei Presidenti, ha fatto in modo che essa potesse porsi come consolidamento del «patto tra le Regioni e le Province autonome» al fine di «perseguire con maggiore efficacia un'azione coordinata e solidale attenta alle esigenze dei cittadini e rispettosa delle diversità». Questo concetto, cristallizzato nel Regolamento interno, ha portato sia ad una modifica nella denominazione della Conferenza (ora nota come Conferenza delle Regioni e delle Province autonome) sia ad una miglioria nell'assetto degli obblighi generali che, in maniera più rilevante, hanno favorito la realizzazione di un assetto istituzionale di tipo federalista fondato sulla valorizzazione delle peculiarità e delle specificità di ciascuna Regione o Provincia autonoma attraverso la costante ricerca della salvaguardia dei principi di solidarietà e di leale collaborazione (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 2005a).

In tal modo, lo stesso regolamento, ispiratosi al «rispetto delle diverse valutazioni istituzionali e politiche dei suoi componenti», ha potuto certificare l'efficacia e la funzionalità dei lavori della Conferenza³, facendo in modo che essa venga considerata come la sede ufficiale per l'interlocazione istituzionale interregionale all'interno della quale, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del Regolamento, possono essere promosse e predisposte proposte comuni che, una volta approvate, riportino dinnanzi agli organi centrali dello Stato⁴, alle Autonomie locali e alle istituzioni europee una voce unisona delle Regioni. In aggiunta a questo, il Regolamento attribuisce alla Conferenza in esame la possibilità di «predisporre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente» nonché la facoltà di «favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale» ribadendo, ancora una volta, l'importanza della cooperazione tra Regioni (art. 1, comma 1, del Regolamento).

Tuttavia, per poter compiere la missione qui riassunta, la Conferenza delle Regioni ha dovuto ricorrere ad una capillare organizzazione interna con il

³ Il Regolamento è stato approvato nella seduta del 9 giugno 2005 e, successivamente, la Conferenza ha approvato delle linee interpretative (seduta del 16 giugno 2005) e delle indicazioni (seduta del 22 settembre 2005 e del 17 settembre 2015).

⁴ Tra questi si ricordano i rapporti con il Governo, che sono di confronto politico su determinate tematiche che si svolgono anche in sede di Conferenza Stato-Regioni e in sede di Conferenza Unificata, e con il Parlamento che, invece, sono legati alla discussione e al confronto, in sede di Commissione parlamentare, sui vari provvedimenti quali disegni di legge o decreti legislativi o su proposte di legge d'iniziativa parlamentare. Vista la centralità del Parlamento, poi, possono essere programmate specifiche audizioni in casi particolari (come ad esempio la discussione di provvedimenti di carattere finanziario o istituzionale) e possono essere richiesti degli incontri con specifici gruppi parlamentari o anche con i Presidenti delle due Camere.

fine di agevolare il proprio lavoro e rendere maggiormente conoscibile la propria attività che si sostanzia nella discussione di numerose materie di competenza regionale⁵. A tale scopo, la Conferenza elegge un Presidente, un Vice-Presidente e un Ufficio di Presidenza che hanno l'obiettivo di dirigere e coordinare i lavori dell'intero organo, il quale si sostanzia, in maniera più decisiva, nell'Assemblea e nelle Commissioni. Tra questi organi citati, il vero fulcro dei lavori della Conferenza è l'Assemblea – formata da tutti i Presidenti di Regione e di Provincia autonoma – che assume le decisioni più rilevanti seguendo sempre i principi della decisione democratica. I lavori, a seconda della materia trattata, vengono svolti in maniera più dettagliata da diciassette Commissioni incardinate all'interno dell'Assemblea⁶, che hanno il compito di redigere anche degli studi preparatori, coadiuvate dal Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) che, a sua volta, è formato, così come la Conferenza in esame, da tutti i presidenti delle Regioni e delle Province autonome o da loro delegati.

Le attività della Conferenza e del CINSEDO procedono in maniera parallela e si sostanziano nella produzione di documenti e pareri che, di volta in volta, vengono presentati in Commissione o in Assemblea. Tali organi, a prescindere dal tema trattato, analizzano, integrano e modificano i documenti presentati al fine di proporre gli stessi all'attenzione dello Stato e dell'Unione europea. Con la previsione di queste attività, definite all'interno del regolamento della Conferenza e dello statuto del CINSEDO, si nota come la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome abbia voluto dare un chiaro segnale di riordino, ponendo particolare attenzione alla definizione e alla promozione di posizioni comuni tra le Regioni al fine di «elaborare documenti e proposte» idonee per i successivi rapporti istituzionali, con l'auspicio di definire meglio quanto già previsto nell'atto costitutivo, dove tali finalità erano molto nebulose (Ferraro 2007).

Sotto questo profilo della chiarezza, insiste anche il successivo comma 2 dell'art. 1 del Regolamento, il quale conferma che la Conferenza delle Regioni annovera tra le sue finalità quella di promuovere «forme di coordinamento» tra le Regioni ponendosi come tacito obiettivo quello di rispondere

⁵ Tra queste si richiamano: le infrastrutture, il governo del territorio, i beni culturali, la salute, le politiche sociali, l'istruzione, il lavoro, la ricerca, l'agricoltura e le attività produttive.

⁶ Le Commissioni, originariamente undici, con la modifica del Regolamento operata il 6 maggio 2021, sono passate a diciassette: Affari istituzionali e generali; Affari finanziari; Affari europei e internazionali; Infrastrutture; Mobilità e Governo del territorio; Ambiente, Energia e Sostenibilità; Cultura; Sport; Salute; Politiche sociali; Istruzione, Università e Ricerca; Lavoro e formazione professionale; Politiche agricole; Sviluppo economico; Protezione civile; Innovazione tecnologica e Digitalizzazione; Immigrazione e Politiche per il turismo.

al principio discendente dall'art. 117, ottavo comma, Cost. Sul punto, senza tralasciare l'obiettivo di superare le critiche che le sono state mosse in riferimento alla poca democratizzazione vigente al suo interno (Caprio 2008), la Conferenza delle Regioni ha avviato un protocollo d'intesa con la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome, cercando insieme dei punti di contatto che potessero portare a forme di coordinamento durature tra gli esecutivi e i loro Consigli anche a livello generale. Il protocollo in parola, approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 14 luglio 2005, era nato con il preciso scopo di assicurare «il miglior funzionamento del sistema di governo regionale all'interno di ciascuna istituzione e nei rapporti fra gli esecutivi e le Assemblee in una cornice di collaborazione e di corretta relazione istituzionale», garantendo in particolare l'impegno delle Assemblee elettive ad una più efficace organizzazione delle procedure legislative, e dei Presidenti delle Regioni ad una piena «realizzazione del programma e della rappresentanza della Regione» (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 2005b). In questo modo, anche con l'aiuto dei rispettivi poteri legislativi, la Conferenza di cui si tratta ha assunto un ruolo di assoluto protagonismo nella vita dell'intero regionalismo italiano; protagonismo che, peraltro, è stato supportato sia dalle prerogative che essa si è autoimposta nel Regolamento interno, sia anche dalla legislazione attuale che, in maniera sempre più crescente, ha permesso alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – rappresentata dal proprio Presidente o da membri da questo designati – di partecipare a diversi tavoli tecnici in cui gli argomenti dibattuti ricadono, almeno in parte, tra le materie annoverabili alla competenza legislativa delle Regioni.

Proprio con riferimento a quest'ultimo punto, sembrerebbe che lo Stato veda la Conferenza delle Regioni come il più autorevole rappresentante dell'intero sistema regionale tanto da prevederne la partecipazione in tantissime attività di carattere prettamente tecnico. Tra queste, a mero titolo esemplificativo, è giusto richiamare la partecipazione al tavolo previsto dall'art. 1, comma 1, del d. l. 14 aprile 2023, n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 13 giugno 2023, n. 68 nel quale il legislatore ordinario ha previsto che il Presidente della Conferenza delle Regioni debba partecipare alla Cabina di Regia per la crisi idrica; nonché la partecipazione alla Cabina di Regia per l'Attuazione del PNRR dove, ai sensi dell'art. 2, comma 3-bis, del d. l. 31 maggio 2021, n. 77, inserito dall'art. 1, comma 4, del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, è prevista la partecipazione dello stesso Presidente alle riunioni in cui si trattano le materie inerenti la Cooperazione intergovernativa tra il partenariato economico, sociale e territoriale (Corrias 2023).

Tuttavia, per quanto tali previsioni denotino che la Conferenza delle Regioni sia vista dallo Stato come la migliore interprete delle posizioni regionali, ciò che più ne evidenzia la centralità discende dal fatto che essa è chiamata a predisporre «pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente», così come accade per le altre Conferenze dell'ordinamento. Sul punto, i pareri richiesti alla Conferenza delle Regioni possono essere favorevoli o contrari oltretutto, ai sensi dell'art. 4, comma 9, del Regolamento, diversificati, nel caso in cui, questi ultimi, riguardino organi costituzionali. Ad ogni modo, per prassi, i pareri possono essere affiancati da raccomandazioni ed emendamenti il cui accoglimento può condizionare il parere stesso (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 2020a).

Tale attività consultiva, molto importante per le sorti della Conferenza in esame, fa emergere l'ulteriore aspetto positivo inerente all'informalità dei rapporti tra i componenti della stessa Conferenza. In tempi non sospetti, il carattere dell'informalità non è sfuggito neppure alla Corte costituzionale che lo ha utilizzato come chiave di volta per dare una definizione giuridica alle posizioni assunte dalle Regioni in seno alla Conferenza di cui si tratta. Nella pronuncia della Corte costituzionale n. 206 del 2001, infatti, è stato deciso che l'attività della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome debba avere il carattere della propedeuticità delle stesse posizioni regionali espresse sia in Conferenza Stato-Regioni sia in Conferenza Unificata⁷. In questo modo, i giudici delle leggi – rimarcando la centralità dell'informalità interna alla Conferenza delle Regioni – hanno elevato l'intero sistema delle Conferenze a sede privilegiata in cui rileva, in maniera preponderante, l'attività regionale, la quale può manifestarsi, ai sensi di quanto precisato all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, anche con il raggiungimento dell'intesa⁸. Di talché,

⁷ Corte cost., sent. n. 206 del 2001, par. 11 del Considerato in diritto nel quale si evidenzia che: «*le posizioni delle Regioni vennero concordate, all'unanimità dei presenti, nell'ambito della conferenza [...] delle Regioni, che si riuniva, con la presenza maggioritaria dei suoi membri, in vista delle sedute della Conferenza Stato-Regioni; la discussione avvenne su tutte le materie cui si riferiscono i compiti di rilievo nazionale individuati nel decreto, e sfociò nell'intesa definitivamente sancita, sul testo dei relativi articoli dello schema di decreto legislativo, nella seduta della Conferenza del 25 marzo 1998, alla quale tutti i presidenti delle Regioni e delle Province autonome risultavano regolarmente invitati, mentre risultavano presenti i rappresentanti di 10 Regioni e Province autonome; nessuna posizione di dissenso rispetto al testo definitivo dell'intesa risulta essere stata espressa da rappresentanti regionali, in particolare della Regione ricorrente, nell'ambito della Conferenza, né, peraltro, al di fuori di essa nei rapporti fra le Regioni e il Governo*».

⁸ In questo senso, la Corte precisa che nel caso «*delle intese, previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), e regolate dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, la Conferenza non opera [...] come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e Regioni – queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorché rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, differenziate -, confronto volto a raggiungere, ove possibile, una posizione comune. Decisivo, a questo riguardo,*

per la Corte costituzionale, siffatto approdo non vieta che le deliberazioni della Conferenza delle Regioni, intesa nel senso di organo comune, possano aprire un confronto anche giurisdizionale tra le Regioni che, comunque vada, potrebbero perdere di effettiva rilevanza qualora si ritenesse risolutivo quanto da loro espresso nel sistema delle conferenze⁹. In altri termini, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, essendosi dotata di un regolamento organizzativo, in qualche modo rappresentativo di un atto normativo interregionale, dotato di tutti i caratteri vincolanti tipici delle norme giuridiche, può aprire la possibilità ad altri organi di azionare vie giurisdizionali di garanzia davanti al giudice di volta in volta competente per salvaguardare i propri interessi (Sterpa 2023).

Per tali motivi, riferendosi al carattere informale delle deliberazioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, vien da chiedersi se un organo di questo tipo possa vincolare le attività regionali anche da un punto di vista politico, normativo e amministrativo. Sul punto, autorevole dottrina si è espressa ritenendo che, in taluni casi, le Regioni – attraverso precise leggi regionali e avendo già “ratificato” l’intesa di fondazione della Conferenza e comprendendo al loro interno anche tratti salienti come il finanziamento dell’organo da parte delle singole Regioni o, ad esempio, anche la previsione dell’organizzazione del personale attraverso istituti distaccati presso la Conferenza stessa – possano già attribuire una forte vincolatività alle decisioni prese in questa sede. Tuttavia, è stato parimenti affermato che tali decisioni produrranno effetti sul piano giuridico soltanto se ogni singola Regione porrà in essere tutta una serie di attività ulteriori che permettano la successiva attuazione all’interno di ciascun ordinamento regionale (Sterpa 2023). Di talché, sulla falsa riga di queste procedure, le singole Regioni potrebbero implementare maggiormente le forme di collaborazione grazie anche all’approvazione di ulteriori atti interni assunti con lo scopo di coordinare politiche specifiche, come ad esempio, l’attuazione del diritto europeo o anche per interpretare in modo comune norme statali o, addirittura, arrivare ad impugnare queste ultime dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell’art.

è che esso si svolga, in conformità al principio di leale collaborazione, con modalità idonee a consentire a ciascuna delle due componenti di esprimere le proprie posizioni, di valutare le posizioni dell'altra parte e di elaborare e proporre soluzioni su cui concordare (cfr. sentenza n. 379 del 1992). Nell'assenza [...] di ulteriori regole formali che disciplinino il modus procedendi della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza, l'intesa non può dirsi mancata una volta che [...] tutte le Regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza». Corte cost., sent. n. 206 del 2001, par. 12 del Considerato in diritto.

⁹ *Ibidem.*

127 Cost. (Sterpa 2023). Per dirla più semplicemente, qualora le deliberazioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome fossero seguite da una sorta di “ratifica” da parte di tutti i Consigli regionali, la stessa Conferenza si trasformerebbe in una sorta di “orchestra” in cui ogni “strumento” non risulta mai prevalente rispetto agli altri ma tende ad assumere un tratto di necessità che permette la costruzione di una “sinfonia” regionalistica in cui tutte le Regioni si riconoscono.

Per completezza, però, va detto che queste procedure sarebbero vincolanti soltanto sul piano politico in quanto le limitazioni alla legislazione regionale sui punti pattuiti nell’intesa tra Regioni dovrebbero essere contenuti nel testo dell’Intesa; per cui, se le singole Regioni non ne prevedono la vincolatività, le disposizioni in essa contenute possono essere superate semplicemente da una legge regionale che, tra l’altro, è la fonte con cui sarebbe ratificata l’intesa all’interno dell’ordinamento regionale stesso. In qualunque caso, però, qualsivoglia lettura si attribuisca alle deliberazioni assunte dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ciò che emerge è che quest’ultima sia sempre la candidata ideale a diventare la fondamentale sede di confronto e di decisione nel senso più ampio della funzionalità istituzionale diretta al confronto con lo Stato, con l’Unione europea e con gli Enti locali (Sterpa 2023).

3. Il funzionamento della Conferenza: il caso Covid-19

A riprova di quanto affermato nel paragrafo precedente sull’importanza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per la tutela degli interessi regionali, non si possono non richiamare le tristemente note vicende legate alla gestione della pandemia da Covid-19. Sotto tale aspetto, infatti, la centralità della Conferenza in esame è ben chiara fin dall’approvazione dei decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020 con i quali sono state legittimate sia le restrizioni alle libertà fondamentali (Azzariti 2020; Caravita 2020; Cardone 2020; Caretti 2020; Luciani 2020) sia la possibilità di adottare diversi d.P.C.M. per far fronte al dilagare della pandemia (Belletti 2020; Cherchi e Deffenu 2020; De Siervo 2020; Di Cosimo 2020; Lauro 2020). In particolare, nel d.l. n. 6 del 2020 è stato stabilito che il punto di contatto tra il centro e la componente regionale per gestire queste problematiche dovesse essere il Presidente della Conferenza delle Regioni il quale avrebbe dovuto portare all’attenzione dell’esecutivo le posizioni del mondo che egli era chiamato a rappresentare. Come spesso accade, però, l’art. 3, comma 1, del d.l. n. 6 del 2020, convertito con modificazioni nella legge 5 marzo 2020, n. 13, non ha previsto alcuna modalità con cui il Presidente della Conferenza avrebbe potuto influire sulle decisioni dell’Esecutivo e, pertanto, per prassi consolidata, quest’ultimo si è

limitato ad emettere un parere non vincolante, raggiunto sempre a seguito di diverse discussioni portate avanti in seno alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (Catelani 2020). È chiaro, quindi, che almeno nella prima fase dell'emergenza, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, riunendosi assiduamente, ha avuto un ruolo importante nel coordinamento delle posizioni regionali, tanto da permetterle, a livello tecnico, di assurgere ad organo nevralgico nelle discussioni sulla scelta delle modalità con cui fronteggiare la pandemia. Nella pratica, però, questa centralità è stata un po' svilita dal fatto che le riunioni della Conferenza – pur degne di nota – non coincidevano quasi mai con l'adozione di atti governativi rilevanti cosa che, al contrario, avrebbe permesso un coordinamento maggiore tra lo Stato e le Regioni (Catelani 2020).

In conseguenza di ciò, più che sul ruolo della Conferenza nella sua interezza, l'attività di leale collaborazione, si è concentrata in via prevalente nel ruolo assunto dal Presidente della Conferenza il quale, in via del tutto informale, aveva il compito di fungere da “collante” tra il mondo regionale, che rappresentava, e il Consiglio dei Ministri, a cui era spesso invitato, al fine di restituire non soltanto una voce univoca della componente regionale all'esterno, ma anche facendosi garante delle varie posizioni espresse all'interno della Conferenza stessa. In particolare, per espressa previsione normativa, il Presidente assumeva la veste di interlocutore unico con il Governo per quanto concerneva la posizione delle Regioni nella gestione della crisi pandemica e doveva farsi carico di informare la Conferenza delle decisioni governative. Tuttavia, i tempi stretti tipici dell'emergenza non hanno permesso una collaborazione trasparente e, anzi, la rapidità degli interventi ha quasi eclissato tale attribuzione, sacrificando il coinvolgimento regionale a vantaggio di un'eccessiva semplificazione e una riduzione dei tempi di formalizzazione dei possibili rilievi regionali (Catelani 2020). Per di più, è stato notato che al popolo è giunto pochissimo della comunque costante interlocuzione tra centro e periferia poiché, almeno da un punto di vista formale, le comunicazioni del Presidente della Conferenza, una volta inviate alle Regioni, venivano a loro volta comunicate ai sindaci soltanto in via successiva. Questi ultimi, in ultima istanza, avevano da una parte l'onere di informare i cittadini e, dall'altra, avevano il compito di rispettare il termine di preavviso inviato alla Conferenza che variava da un massimo di una giornata ad un minimo di mezz'ora dalla nota ufficiale del decreto-legge o del d.P.C.M., non permettendo così una trasparenza piena nella comunicazione di questi ultimi verso i cittadini.

D'altro canto, anche il forte accentramento di poteri nelle mani del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che di fatto non è altro che un *primus inter pares*, ha rallentato il dialogo con gli altri Presidenti in quanto una simile organizzazione non consentiva, almeno

teoricamente, l'espressione di posizioni ed indirizzi distinti, non solo dovuti a posizioni politiche diverse, ma anche a situazioni epidemiologiche dissimili che si registravano Regione per Regione (Catelani 2020). Eppure tutte queste differenze (Di Cosimo e Menegus 2020; Parisi 2020; Visconti 2020; Boggero e Paruzzo 2020; Cavanna 2020; Mezzanotte 2021), in sede di Conferenza delle Regioni, venivano superate a vantaggio della costante ricerca di una posizione di sintesi che garantisse, dinanzi all'indirizzo governativo, una voce univoca della componente regionale.

Queste posizioni comuni, ben evidenti in diversi atti (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 2020b), si rinvenivano in maniera preponderante nel Documento contenente le Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche, Produttive e Ricreative il quale, firmato dopo una lunga seduta notturna tenutasi il 16 maggio 2020, ha trovato dimora nell'allegato 17 del d.P.C.M. 17 maggio 2020 che, a sua volta, conteneva alcune delle disposizioni attuative riguardanti il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 recante «misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, inerente a «ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 2020c). A riprova di quanto sostenuto finora, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – nelle quaranta riunioni svoltesi nel 2020 – ha approvato moltissimi documenti fondamentali per la gestione della pandemia, tra i quali rientrano, a titolo esemplificativo, l'Accordo siglato per lo svolgimento di esami a distanza e dei corsi di formazione obbligatoria (datato 21 maggio 2020), il Parere sul rilascio dell'APP Immuni – utilizzata per il tracciamento dei contagi – (29 maggio 2020), il Patto per l'Export e per il sostegno del Made in Italy (8 giugno 2020), il Documento di indirizzo per il lavoro agile riguardante le «Misure relative alla fase 2 per il personale delle Regioni e delle Province autonome» (18 giugno 2020), il Documento di indirizzo e orientamento per la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia (31 luglio 2020) e l'Accordo siglato con i medici di medicina generale e i pediatri per eseguire i tamponi (28 ottobre 2020) (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 2020c).

Successivamente, nel 2021, con l'arrivo dei vaccini, l'attività della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – espletata nelle quarantotto riunioni in cui è stata convocata – si è focalizzata su questo nuovo argomento tanto che, al fianco dell'aggiornamento, del ripensamento e della redazione di tutte le misure possibili per la riapertura in sicurezza delle attività economiche e sociali, si è occupata anche dell'individuazione della platea di specialisti e di persone che avrebbero potuto, rispettivamente, somministrare e ricevere i vaccini (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

2020c)¹⁰. Sotto questo aspetto, la Conferenza ha adottato – in ordine cronologico – i Protocolli di intesa per attribuire la facoltà di somministrare i vaccini ai Medici di medicina generale (21 febbraio 2021), ai medici in formazione specialistica (6 marzo 2021), agli Odontoiatri, ai Pediatri, agli specialisti ambulatoriali (17 marzo 2021), ai farmacisti adeguatamente formati (29 marzo 2021), ai Biologi, agli Ostetrici, ai Tecnici di radiologia medica, delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione (16 aprile 2021) e agli infermieri (21 maggio 2021) (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 2021). Considerando, invece, l'altra principale attività della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel periodo – e cioè l'aggiornamento delle Linee guida per le riaperture – va detto che essa se n'è occupata sia in linea generale sia con riguardo a specifiche categorie di attività economiche e sociali. Relativamente a queste ultime, la Conferenza delle Regioni si è occupata delle Linee guida per la riapertura degli impianti di risalita nelle stazioni e nei comprensori sciistici (28 gennaio 2021) e di quelle riguardanti i settori della ristorazione, delle palestre, delle piscine, delle strutture termali, dei cinema e degli spettacoli dal vivo (15 aprile 2021). In linea generale, invece, le Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali sono state aggiornate quattro volte: il 20 e il 28 maggio, il 13 ottobre e il 2 dicembre 2021. Inoltre, il 29 dicembre, la Conferenza ha presentato al Governo un'ulteriore proposta per la ridefinizione dell'isolamento e della quarantena oltreché per la rimodulazione del tracciamento dei contatti nei contesti ad elevata incidenza di contagi (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 2020c).

In conclusione, a sostegno dell'importanza attribuita alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel periodo pandemico va detto che, a margine della presentazione alla stampa del testo del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, il Presidente del Consiglio e il Ministro della Salute pro-tempore hanno voluto sottolineare l'apporto che le Regioni hanno avuto nella gestione della crisi dovuta al propagarsi del Covid-19 e, in particolare, sono stati avanzati sentiti ringraziamenti personali ai due Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che si sono avvicendati in quel triste triennio. Tale riconoscimento pubblico evidenzia, ancora una volta, quanto sia stata centrale la figura apicale della Conferenza in esame e quanto sia stato fondamentale l'apporto dell'intero organo in tutte le fasi di gestione di uno dei periodi più bui della storia repubblicana.

¹⁰ Sul punto, l'unico documento approvato – datato 25 marzo 2021 – stabiliva una via preferenziale all'accesso alla vaccinazione per i pazienti estremamente vulnerabili e per il personale scolastico, universitario, delle forze armate e delle forze dell'ordine.

4. L'istituzionalizzazione del 2022-23

Alla luce di quanto detto finora, e vista anche la considerazione positiva assunta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome all'indomani della pandemia da Covid-19, si può affermare che la Conferenza di cui si tratta rappresenta oramai un organo imprescindibile per la vita delle autonomie regionali tanto da poter influenzare, come durante la prima fase delle riaperture post-pandemiche, anche l'indirizzo politico nazionale. A questo proposito, per via del consolidamento della propria posizione privilegiata dinanzi allo Stato, le Regioni hanno cominciato a ragionare sull'istituzionalizzazione della Conferenza per il tramite del procedimento stabilito all'art. 117, ottavo comma, Cost. che permette la ratifica di intese tra autonomie regionali al fine di migliorare l'«esercizio delle proprie funzioni, anche con [l'] individuazione di organi comuni». In tale scenario, sulla base di numerosi incontri preparatori, le Regioni hanno attivato tutti i canali a loro disposizione per concretizzare l'istituzionalizzazione attraverso un'Intesa che è stata firmata, da tutti presidenti delle Regioni e delle Province autonome, a Monza il 6 dicembre 2022 ed è stata successivamente ratificata da tutti i Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome con un'apposita legge regionale/provinciale¹¹.

Nel merito, il testo di questo particolare accordo infraregionale, evocando in una sorta di preambolo tutte le date salienti della storia della Conferenza, principia dal raggiungimento dell'accordo ai sensi dell'art. 117, ottavo comma, Cost. stabilendo, all'art. 1, la costituzione della Conferenza «con sede a Roma» e dotandola «di autonomia patrimoniale, finanziaria e contabile». Così facendo, i firmatari concordano che la Conferenza debba assurgere al ruolo di organo comune tra le Regioni e le Province autonome dovendosi occupare, in via sempre più impernante, della «elaborazione e definizione degli accordi, delle intese, delle posizioni comuni e delle forme di coordinamento per il migliore esercizio delle funzioni, per la partecipazione in funzio-

¹¹ Le disposizioni normative di ratifica dell'intesa di cui si discorre sono: legge reg. Abruzzo 15 febbraio 2023, n. 9; legge reg. Basilicata 18 aprile 2023, n. 8; legge reg. Calabria 15 marzo 2023, n. 11; legge reg. Campania 5 luglio 2023, n. 12; legge reg. Emilia-Romagna 21 febbraio 2023, n.1; legge reg. Friuli-Venezia Giulia 10 febbraio 2023, n. 2; legge reg. Lazio 3 agosto 2023, n. 9; legge reg. Liguria 28 febbraio 2023, n. 3; art. 3 della legge reg. Lombardia 28 dicembre 2022, n. 33; art. 12 della legge reg. Marche 30 dicembre 2022, n. 31; legge reg. Molise 10 marzo 2023, n. 3; legge reg. Piemonte 26 maggio 2023, n. 7; legge reg. Puglia 30 marzo 2023, n. 5; legge reg. Sardegna 14 aprile 2023, n. 3; legge reg. Siciliana 19 settembre 2023, n. 10; legge reg. Toscana 10 marzo 2023, n. 10; legge reg. Trentino-Alto Adige 21 febbraio 2023, n. 1; legge reg. Umbria 13 marzo 2023, n. 3; legge reg. Valle d'Aosta 14 giugno 2023, n. 8; legge reg. Veneto 4 agosto 2023, n. 18; legge prov. Bolzano 16 febbraio 2023, n. 3 e legge prov. Trento 13 febbraio 2023, n. 4.

ne di proposta e consultiva alla formazione delle leggi e delle altre normative statali ed europee nelle materie di interesse regionale» (art. 1 dell'Intesa).

Già da questa prima posizione si capisce come uno dei principali obiettivi che la Conferenza si pone sia quello di rendersi ulteriormente protagonista non solo nelle fasi più avanzate del procedimento, ossia quelle in cui viene richiesta una funzione consultiva dell'organo, ma anche nella fase di avvio del procedimento legislativo tanto che sembrerebbe voler assumere un ruolo anche nella fase di iniziativa¹². Oltre questa assoluta novità, che attualmente resta in netto contrasto con quanto stabilito dall'art. 71 Cost., l'intesa di cui si discute mantiene intatte tutte quelle attività inerenti l'espressione di pareri su temi di interesse regionale prevedendo anche la possibilità che la stessa Conferenza possa presentare proposte riguardanti la vita dell'intero sistema delle autonomie territoriali con il fine di porle a conoscenza del Governo, del Parlamento e degli altri organismi centrali dello Stato e dell'Unione europea (art. 2 dell'Intesa).

In via successiva, il testo dell'intesa prosegue definendo tutta l'attività istruttoria svolta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per la redazione degli ordini del giorno delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata che, fino alla redazione del documento in esame, era ad essa affidata soltanto per prassi consolidata. Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 2, alla Conferenza è affidato anche il compito di promuovere il raccordo sia con le associazioni rappresentative delle Autonomie locali a livello nazionale ed europeo, sia tutte quelle attività volte al potenziamento della cooperazione istituzionale tra le Regioni e le Province autonome per la definizione di indirizzi condivisi e per l'esercizio coordinato delle rispettive competenze e funzioni. Il dettaglio di tutte queste attività è lasciato, invece, alle disposizioni previste dal Regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il quale, in attesa di una sua riforma organica, resta valido con il testo aggiornato al 6 maggio 2021 (art. 2 dell'Intesa).

Com'è ovvio, però, la centralità dell'istituzionalizzazione di cui si discorre – che in qualche modo riesce a superare le perplessità dottrinali legate alla natura precedente della Conferenza (Ferraro 2007) – non si esaurisce con la possibilità di partecipazione anche alla fase di proposta dell'attività legislativa riguardante le Regioni ma essa, bensì, trova una sua ragion d'essere anche nel potenziamento delle prospettive dell'intero sistema delle conferenze. Sul punto, infatti, la dottrina distingue due diversi piani di azione poiché, da una parte, si potrebbe seguire e raggiungere quegli obiettivi già messi a fuoco dall'Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le

¹² L'art. 2, comma 1, lett. a) dell'Intesa parla esplicitamente della definizione di «proposte, posizioni comuni e iniziative».

Regioni e gli Enti locali realizzata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel 1980 (Aniasi 1982) e, dall'altra, invece, occorrerebbe inserire la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel sistema delle conferenze per migliorarne le prestazioni sia da un punto di vista organizzativo sia da un punto di vista formale.

5. La Conferenza delle Regioni e delle Province come opportunità di rilancio del regionalismo italiano

Focalizzandosi su quanto anticipato in conclusione del paragrafo precedente, occorre analizzare il primo dei due aspetti evocati ragionando degli originari e principali obiettivi discendenti dall'individuazione della «sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento» che oggi è rappresentata dalla Conferenza Stato-Regioni. In siffatto contesto, va detto sin da ora che, in un sistema multilivello come quello attuale, la sola valorizzazione della Conferenza Stato-Regioni non riuscirebbe a migliorare l'intero sistema delle Conferenze che, di conseguenza, non potrebbe candidarsi a unico strumento capace di concorrere ad assicurare l'effettiva cementificazione dell'indirizzo politico, espresso al centro dal sistema delle autonomie, e l'indirizzo politico che matura nel raccordo Presidente-Consiglio a livello regionale (Rivosecchi 2022). Per tali motivi, ciò che gioverebbe al sistema di cui si discorre sarebbe un vero e proprio potenziamento della componente regionale della Conferenza Stato-Regioni che, almeno nella composizione, è rappresentata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Sul punto, infatti, è stato ampiamente sostenuto che le autonomie territoriali devono dotarsi dell'effettiva possibilità di incidere sull'elaborazione delle politiche del centro, con riguardo ad un nucleo ristretto, ma comunque significativo, di interventi decisionali al fine di conquistare quella che in dottrina è stata chiamata "lealtà federale" degli enti sub-statali (Pajno 2014a). Per ottenere questo obiettivo sono stati individuati diversi percorsi da seguire ma, di sicuro, il più importante di essi è legato al fatto che l'organo a cui si debba affidare la funzione di "raccordo" tra le singole autonomie e l'indirizzo politico centrale deve essere posto in condizione di lavorare nell'ambito della funzione legislativa con qualcosa di più di un "mero parere" (Caretto 2002) poiché, almeno stando alla giurisprudenza costituzionale, le Regioni continuano ad aspirare alla partecipazione nelle scelte legislative (Pajno 2014a; Rivosecchi 2018) e, a ben vedere, anche l'intesa raggiunta in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sembra muovere proprio verso tale lettura. Perciò appare indispensabile predisporre degli strumenti simili a quelli previsti dall'art. 11 del-

la legge costituzionale n. 3 del 2001 per l'integrazione, con rappresentanti di tutte le autonomie, della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Chiaramente, per quanto sia da una parte auspicabile un coinvolgimento del genere, dall'altro le critiche potrebbero essere mosse nel senso che tale scelta possa creare degli ostacoli significativamente difficili da superare nella formazione di un indirizzo politico che, già allo stato attuale, manifesta problemi molto complessi. Di talché occorre soppesare con attenzione l'influenza che la Conferenza delle Regioni possa avere nei confronti dell'Esecutivo in sede di Conferenza Stato-Regioni. Questo approccio "dal basso", che tempo addietro è stato definito in maniera molto convincente «*few powers, deep powers*» (Doria 2006), permetterebbe di "portare al centro" (Rivosecchi 2022), per il tramite del lavoro compiuto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il punto di vista delle autonomie in maniera tale che il loro apporto possa essere in grado di incidere significativamente sulla formazione dell'indirizzo politico centrale senza che, allo stesso tempo, possa essere così gravoso da "paralizzare" quest'ultimo in settori particolarmente centrali per la vita del Paese (Doria 2006; Pajno 2014a).

Per di più, con riferimento a questa particolare questione, è stato ampiamente dimostrato che le maggiori problematiche legate al mancato successo della riforma costituzionale del 2001 sono riconducibili, innanzitutto, alla mancata previsione di sedi e di istituti collaborativi tra lo Stato e le autonomie nel procedimento legislativo e nella realizzazione delle politiche pubbliche. Questo perché, da una parte, non è stato modificato l'assetto della seconda Camera e, dall'altra, perché non si è mai proceduto all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali che, secondo alcuni, avrebbe comportato un significativo aggravio procedurale nella discussione e nell'approvazione dei disegni di legge inerenti le materie di potestà concorrente o legate alla finanza territoriale (Bin 2016; Ceccanti 2017; Lippolis 2006). È indubbio, però, che l'integrazione in parola avrebbe potuto rivelarsi un istituto cooperativo molto efficace (Rivosecchi 2022) anche alla luce, ad esempio, di quanto previsto nell'ultimo tentativo di riforma costituzionale che non prevedeva il procedimento legislativo paritario per l'esame di disegni di legge in materia di finanza regionale e locale (Panizza e Romboli 2016).

Da quanto detto fin qui, si evince chiaramente che il più grande problema del diritto costituzionale delle autonomie territoriali rimane quello legato alla vigenza del sistema bicamerale paritario nella composizione e nelle funzioni dei due rami, in cui il Senato della Repubblica, alla stessa stregua della Camera dei Deputati, è completamente assorbito dalla logica della rappresentanza politica, precludendo in tal modo ogni qualsivoglia emersione della rappresentanza territoriale nel Parlamento italiano (Paladin 1979). Mancando questo particolare meccanismo, il nostro ordinamento – in maniera quasi

camaleontica – è dovuto correre ai ripari rifugiandosi nel sistema delle Conferenze che, grazie anche all'intervento della Corte costituzionale, è assurto a sede principale per la definizione e «l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»¹³ se non altro nei settori amministrativi e in quelli riguardanti i regolamenti. Dal punto di vista legislativo, invece, le Conferenze non consentono di realizzare appieno il principio cooperativo poiché non è previsto nulla sul punto all'interno del dettato costituzionale. Anche qui, com'è noto, la Corte costituzionale ha elaborato una vera e propria dottrina della leale collaborazione mediante la costruzione di paradigmi cooperativistici incentrati sul ruolo delle Conferenze, tra cui è giusto ricordare la sussidiarietà legislativa (Chessa 2004; Scaccia 2009) e i paradigmi dell'intreccio e della forte incidenza (Pajno 2014b). Questi meccanismi, come detto di derivazione giurisprudenziale, hanno permesso, soprattutto nella fase successiva alla riforma del Titolo V del 2001, che il sistema delle Conferenze e degli istituti collaborativi (pareri, intese, accordi) compensassero la mancata partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo in cui era previsto il coinvolgimento degli enti sub-statali, sia con riferimento all'attuazione degli atti normativi sia nella realizzazione delle politiche pubbliche (Bin 2014).

A tale proposito, è giusto evidenziare la non casualità del fatto che il potenziamento del sistema delle conferenze sia avvenuto in assenza di una modifica della seconda Camera che fosse realmente rappresentatrice degli interessi territoriali, anche soltanto nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001¹⁴. Ed è su questo solco tracciato dalla Corte costituzionale, legato prettamente alla Conferenza Stato-Regioni, che l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dovrebbe trovare fondamento poiché, come risulta anche dall'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”, svoltasi a margine del tentativo di riforma costituzionale portato avanti nella XVII legislatura (Commissione parlamentare per le questioni regionali 2016), questo sistema – integrato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – può essere mantenuto anche nell'ipotesi di trasformazione del Senato in “Ca-

¹³ Corte cost., sent. n. 31 del 2006, par. 4.2. del Considerato in diritto.

¹⁴ Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale in diverse pronunce tra cui si richiama, preliminarmente: Corte cost., sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto, ove la Corte evoca la «*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*». Negli stessi termini si vedano anche: Corte cost., sent. n. 278 del 2010, par. 12 del Considerato in diritto e Corte cost., sent. n. 7 del 2016, par. 2 del Considerato in diritto.

mera delle autonomie” (Rivosecchi 2022), visto che l’una non esclude l’altra nel senso che il sistema delle Conferenze, con il fondamentale apporto della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, potrebbe così occuparsi in maniera più imperniante dell’influenza sull’indirizzo politico nazionale – almeno con riguardo alle competenze concorrenti – lasciando alla seconda Camera (con la modifica del sistema bicamerale paritario) la possibilità di perseguire, attraverso la legislazione ordinaria, gli interessi generali del sistema delle autonomie.

In attesa di una riforma costituzionale, che per diverse ragioni di opportunità appare una strada poco percorribile, la recente istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ci suggerisce di utilizzare quanto suggerito dalla dottrina, dalla giurisprudenza costituzionale e dal Presidente della Repubblica che, in riferimento alla leale collaborazione, insistono sulla necessità di utilizzare un approccio incrementale nel coinvolgimento regionale. Difatti, se si fa propria questa metodologia di lavoro, si potrebbero immaginare delle modifiche alla legislazione ordinaria che, nel lungo periodo, arrivino a dare un nuovo volto al regionalismo italiano, catapultandolo fuori – almeno questa è la speranza – dalla crisi che lo attanaglia.

Per tali motivi, si potrebbe partire da un ripensamento, attraverso l’approvazione di puntuali leggi ordinarie, di tutto il sistema delle Conferenze anche alla luce dell’istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la quale ha di fatto sancito l’entrata di quest’ultima nel sistema più sopra menzionato. La normativa ordinaria dovrebbe muovere dalla modifica della previsione secondo cui il sistema delle Conferenze debba essere incardinato presso la Presidenza del Consiglio poiché in tal modo, al pari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, queste sarebbero collocabili fuori dall’alveo statale e da quello regionale raggiungendo un livello intermedio autonomo dall’uno e dall’altro ente costitutivo della Repubblica. In conseguenza di ciò, con interventi mirati alla legge n. 400 del 1988 e al d.lgs. n. 281 del 1997 si potrebbe “potenziare” quel disegno giurisprudenziale secondo cui il sistema delle Conferenze non debba essere ricondotto né al Governo, né alle autonomie territoriali in quanto esso è chiamato ad operare sempre nell’ambito della comunità nazionale, visto che rappresenta il principale strumento per l’attuazione della cooperazione fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali.

Un secondo ordine di interventi, invece, dovrebbe riguardare le modalità con cui il sistema delle Conferenze definisce gli ordini del giorno delle proprie adunanze i quali, attualmente, sono per lo più avanzati dall’Esecutivo. Sotto questo punto di vista, e anche qui grazie a puntuali previsioni normative, il legislatore ordinario potrebbe seguire le modalità operative portate avanti dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella defini-

zione dell'ordine del giorno dei propri lavori che, com'è noto, vengono poste all'ordine del giorno a seconda del rilievo politico e del grado di condivisione del testo, e ad ognuna delle questioni viene attribuito un diverso grado di obbligatorietà o di necessità nella discussione. In questo modo, con una modifica alla normativa di riferimento, il legislatore ordinario potrebbe ipotizzare, al fine di coinvolgere maggiormente le autonomie territoriali nella redazione degli ordini del giorno delle Conferenze verticali, dei criteri di obbligatorietà o di necessità d'intervento delle autonomie territoriali nel procedimento facendo espresso riferimento all'attività normativa secondaria e a quella amministrativa, a cui dovrebbe essere collegata una meglio definita disciplina degli effetti degli atti adottati dagli stessi organi di raccordo. In questo modo, quindi, non solo verrebbe aumentato il protagonismo delle autonomie territoriali ma questa modalità di azione garantirebbe anche l'informalità dei lavori delle Conferenze che, come si è visto, è il vero punto di forza di questi organi di raccordo.

In conclusione, quindi, appare evidente che l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, accompagnata da una revisione puntuale della normativa di riferimento può rappresentare un primo, ma fondamentale, passo per dare nuova linfa al regionalismo italiano, visto che la Conferenza di cui si tratta rappresenta, in qualche modo, una sorta di ritorno all'obiettivo principale della legge costituzionale n. 3 del 2001 che fondava la sua ragion d'essere nello spostamento del baricentro decisionale dal centro verso la periferia al fine ultimo di avvicinare il popolo alle questioni più alte e complesse della Repubblica. Sul punto, infatti, con l'istituzionalizzazione, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha nuovamente posto l'attenzione sulla necessità di dare attuazione alla disposizione costituzionale secondo cui la Repubblica debba adeguare i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

References

- Aniasi A. (1982), *Rapporto 1982 sullo Stato delle Autonomie del Ministro per gli Affari regionali*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 44 e 360 ss.
- Azzariti G. (2020), Il diritto costituzionale d'“eccezione”, *Costituzionalismo.it*, I ss.
- Barbera A., Bassanini F. (1978), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali – commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino.

- Barone Ricciardelli E. (2004), I punti di raccordo tra lo Stato e le rappresentanze delle autonomie locali e regionali: dialogo o scontro per l'attuazione del federalismo?, *Tributi locali e regionali*, 6, 811.
- Belletti M. (2020), La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità, *Osservatorio AIC*, 3, 174 ss.
- Bin R. (2014), Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del Giudice costituzionale, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 22 ss.
- Bin R. (2016), Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione, *Le Regioni*, 5-6, 793-802.
- Boggero G., Paruzzo F. (2020), Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione Piemonte, *Le Regioni*, 4, 893 ss.;
- Capaccioli E. e Satta F (a cura di) (1980), *Commento al Decreto 616 (DPR 24 luglio 1977 n. 616)*, Milano, Giuffrè.
- Caprio G. (2008), Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo, *Rassegna ASTRID*, 12, Vol. LXXIV.
- Caravita B. (2020), L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana, *federalismi.it*, 6, pp. iv-x.
- Cardone A. (2020), Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia, *Osservatorio sulle fonti*, spec., 313 ss.
- Caretti P. (2002), Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle Conferenze»?., *Le Regioni*, 3, 1169 ss.
- Caretti P. (2020), I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato, *Osservatorio sulle fonti*, spec., 295-298.
- Catelani E. (2020), Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza, *Osservatorio sulle fonti*, 2, 501 ss.
- Cavanna V. (2020), Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste, *Le Regioni*, 4, 931 ss.;
- Ceccanti S. (2017), A Costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?). La priorità è la disciplina dei gruppi, in *Il Filangieri*,

- Quaderno 2015-2016. *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, Jovene, 21.
- Cherchi R., Deffenu A. (2020), Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni, *www.dirittiregionali.it*, 1, 648 ss.
- Chessa O. (2004), Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto, *Le Regioni*, 4, 306 ss.
- Commissione parlamentare per le questioni regionali (2016), Doc. XVII-bis, n. 7 del 13 ottobre.
- Conferenza dei Presidenti (1981), <http://www.regioni.it/atto-costitutivo/>, 2-3.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2005a), <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/documento-approv-doc-approvato-regolamento-conferenza-delle-regioni-104985/>.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2005b), <https://www.regioni.it/conferenze/2005/07/18/doc-approvato-bozza-di-intesa-fra-conferenza-regioni-e-conferenza-presidenti-consigli-regionali-104988/>.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2020a), *La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in un'ottica di governance multilivello. Una guida per comprendere il "sistema delle Conferenze"*, in <https://www.regioni.it/news/dossier/>, p. 10.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2020b), *Il ruolo della Conferenza delle Regioni negli anni della pandemia e l'alleanza con il Governo per superare l'emergenza*, www.regioni.it/news/dossier/, 14-37.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2020c), www.regioni.it/newsletter/n-3844/del-19-05-2020/linee-guida-per-la-riapertura-delle-attivita-economiche-21233.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2021), www.regioni.it/comunicato-stampa/2021/05/21/vaccinazioni-fedriga-bene-accordo-con-federazione-infermieri-637077.
- Corrias M. (2023), Il ruolo delle Regioni nella gestione del PNRR: l'ennesima conferma dell'accentramento statale?, in G. G. Carboni (a cura di), *Quaderni del dottorato di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Sassari*, Torino, Giappichelli, 173-184.
- Corte cost., sent. n. 206 del 2001.
- Corte cost., sent. n. 6 del 2004.
- Corte cost., sent. n. 31 del 2006.

- Corte cost., sent. n. 278 del 2010.
- Corte cost., sent. n. 7 del 2016.
- De Siervo U. (2020), Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni, *Osservatorio sulle fonti*, spec., 299 ss.
- Di Cosimo G. (2020), *Tra decreti e decreti: l'importanza di usare lo strumento giusto*, www.lacostituzione.info, 22 aprile.
- Di Cosimo G. e Menegus G. (2020), La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche, *Biolaw Journal – Rivista di Biodiritto*, 2.
- Doria G. (2006), The Paradox of Federal Bicameralism, *European Diversity and Autonomy Papers*, 5, 35, in www.eurac.edu/edap.
- Ferraro L. (2007), La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema, *Le istituzioni del federalismo*, 6, 709, 707 ss.
- Fragola U. (1978), *Commento al D.P.R. n. 616 sul decentramento amministrativo*, Jovene, Napoli.
- Giannini M.S., (1979, 2006), Del lavare la testa all'asino, in *Scritti*, Vol. VII, Milano, Giuffrè.
- Lauro A. (2020), Urgenza e legalità ai tempi del COVID-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità, *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, 2, 145 ss.
- Lippolis V., Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, *federalismi.it*, 25.
- Luciani M. (2020), Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, *Rivista AIC*, 2, 109 ss.
- Mezzanotte M. (2021), Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali, *Consulta Online*, 1, 329 ss.
- Pajno S. (2014a), Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo, *federalismi.it*, 4, 16 ss.
- Pajno S. (2014b) La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale, in R. Ferrara, M. A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente – I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 431 ss.
- Paladin L. (1979), La riforma regionale fra Costituzione e prassi, in A.A. V.V., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 109.

- Panizza S., Romboli R., *Aspettando il Referendum (con il fiato sospeso) – limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, Torino, Giappichelli.
- Parisi S. (2020), Non solo ordinanze: la Campania tra atti paranormativi e decisioni giudiziarie, *Le Regioni*, 4, 867 ss.
- Rivosecchi G. (2018), La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale, in J. M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi e G. Verde (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e accordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 277 ss.
- Rivosecchi G. (2022) Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive, in A.A. V.V. (a cura di), *Un nuovo regionalismo per l'Italia di Domani – Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, Marchesi Grafiche Editoriali, 423 ss.
- Ruggeri A. (1984), Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni, *Le Regioni*, 4, 714 ss.
- Santinello P. (2016), La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello, *Le Regioni*, 5-6, 88.
- Scaccia G. (2009), *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Esi.
- Sorrentino F., Costanzo P., Oliva F., Posarelli M. (1979), *Comuni province comunità montane nel decreto 616*, Genova, ECIG.
- Sterpa A (2023), La Conferenza dei Presidenti delle Regioni come organo interregionale: una soluzione coerente nella perdurante attesa delle riforme, *federalismi.it*, 6, 202 ss.
- Tubertini C. (2022), La questione dei raccordi tra centro e autonomie, in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 82-83.
- Visconti A. C. (2020), L'approccio regionale di contrasto all'emergenza sanitaria nazionale. Il caso dell'Emilia-Romagna, *Le Regioni*, 4, 882 ss.;

Nota sull'autore

MARCO CORRIAS: PhD in Scienze Giuridiche (IUS/08) conseguito all'Università degli Studi di Sassari, insegna Diritto Costituzionale delle autonomie territoriali (IUS/08) presso l'Università degli Studi di Sassari.