



IL GOVERNO. PROSPETTIVE ORGANIZZATIVE E FUNZIONALI
12 OTTOBRE 2020

Il Governo come attore principale
della leale collaborazione:
il ruolo nelle sedi di raccordo con le
autonomie e la perdurante necessità di
un cambio di rotta.

di Federico Savastano

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma



Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*

di Federico Savastano

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma

Abstract [It]: L'articolo intende fare il punto sul funzionamento dei meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni che vedono il Governo impegnato come unico soggetto istituzionale statale coinvolto. Partendo dall'applicazione del principio di leale collaborazione, si illustreranno le caratteristiche di funzionamento delle Conferenze, se ne analizzeranno le criticità, tra prassi e lacune normative e/o applicative, per poi valutarne l'efficienza durante il periodo di emergenza al fine di rendere evidente la necessità di un'auspicata riforma.

Abstract [En]: The aim of this article is to take stock of the functioning of the institutional connection mechanisms between the State and the Regions, in which the Government is engaged as the only State institutional subject involved. Starting from the application of the principle of loyalty, it will be illustrated the operating characteristics of the Conferences and their criticalities, including practices and regulatory and / or application gaps. Finally it will be assessed their functioning during the emergency period in order to show the need for a desired reform.

Sommario: 1. Una nuova impostazione nei rapporti tra Governo e autonomie territoriali. 2. Il principio di leale collaborazione nell'ordinamento costituzionale. 2.1. Prima della riforma del Titolo V. 2.2. Dopo la riforma. 3. Il tema dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001 e la partecipazione degli organi legislativi. 4. La Conferenza Stato-Regioni tra prassi e ipotesi di costituzionalizzazione. 4.1. Il sistema delle conferenze. 4.2. Il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni. 4.3. La proposta di Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze (A.S. 1825). 5. Governo e Regioni durante l'emergenza sanitaria.

1. Una nuova impostazione nei rapporti tra Governo e autonomie territoriali.

Nell'ordinamento italiano, il sistema di raccordo tra lo Stato e le Regioni è notoriamente basato sul dialogo tra gli esecutivi. È dunque il Governo a svolgere un ruolo da protagonista nel gestire l'incontro delle istanze unitarie dello Stato con quelle provenienti dalle autonomie territoriali ed è dunque il Governo a partecipare, in rappresentanza dello Stato, alle sedi preposte alla celebrazione di tale incontro.

L'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19, tra le diverse questioni di rilevanza costituzionale che ha sollevato¹, ha rimarcato l'importanza del funzionamento delle sedi di dialogo e collaborazione tra Stato e

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Le maggiori riviste e i maggiori siti di interesse giuridico hanno dedicato sezioni specifiche alle questioni giuridiche connesse all'emergenza sanitaria. Si segnalano in questa sede, senza pretesa di esaustività, l'[Osservatorio Emergenza Covid-19](#) della Rivista [federalismi.it](#); [Comparative Covid Law](#), dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo;

Regioni, in ragione della necessità di adottare provvedimenti amministrativi che garantissero allo stesso tempo l'unitarietà della risposta all'emergenza, da una parte, e la sua differenziazione in base alle diverse modalità di manifestazione del fenomeno nei diversi territori, dall'altra. E questo a valere sia per le misure di contenimento del contagio, adottate nella cosiddetta "fase 1", sia per quelle volte a favorire la ripresa delle attività economiche, nella cosiddetta "fase 2".

Senza voler entrare nel merito dei provvedimenti adottati dal Governo e dalle Regioni, e senza qui concentrarsi sulla loro natura giuridica e sulla loro legittimità², ciò che rileva ai fini della presente indagine è il salto di metodo operato dal Governo nella gestione della leale collaborazione.

Si fa riferimento, in particolare, all'art. 3, comma 1, del decreto legge 26 febbraio 2020, n. 6³, così come all'art. 2, comma 1, del decreto legge 25 marzo 2020, n. 19⁴. Entrambi i testi, infatti, dispongono come i decreti del Presidente del Consiglio necessari per attuare le misure di contenimento dell'emergenza debbano essere adottati previo parere non della Conferenza Stato-Regioni, organo istituzionale preposto allo sviluppo del *confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica*⁵, ma del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome⁶, affidando così la possibilità di esprimere pareri ad un organismo politico, parallelo al circuito istituzionale⁷.

[Osservatorio sulle fonti](#); il [Focus Emergenza Covid-19](#) dell'Osservatorio AIC; il [Dossier Covid-19](#) di Astrid; la sezione "[Emergenza sanitaria e diritti fondamentali](#)" di [dirittifondamentali.it](#); la sezione [Emergenza Coronavirus](#) del sito della Giustizia amministrativa; la sezione "[Problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus](#)" del n. 1/2020 di Nomos – Le Attualità del diritto.

² Su questi temi la letteratura recente è vastissima. Ci si limita qui a segnalare M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, pp. 174-199; C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la "zona gialla"*, in *lacostituzione.info*, 2 marzo 2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, pp. iv-x; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, pp. 33-47; A. D'ANDREA, *Protezione della salute pubblica, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in *Giustizia Insieme*, n. 946 - 24 Marzo 2020, pp.1-5; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, 20 maggio 2020, pp. 1-28; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*; in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 558-583; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 109-141; M. OLIVETTI, *Le misure di contenimento del Coronavirus, fra Stato e Regioni*, in *Quotidiano giuridico*, 10 aprile 2020; A. ROMANO, *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19*, in *federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, 20 maggio 2020, pp. 1-21; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 531-557.

³ D.L. 26 febbraio 2020, n. 6, recante *misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in GU n. 45 del 23 febbraio 2020.

⁴ D.L. 25 marzo 2020, recante *misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in GU n. 79 del 25 marzo 2020.

⁵ Corte cost., sent. 1 febbraio 2006, n. 31.

⁶ In entrambi i testi, la disposizione prevede che *Le misure di cui agli articoli 1 [e 2] sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale.*

⁷ Cfr. M.G. LA FALCE, *Se la politica "scavalca" il ruolo della Stato-Regioni*, in *quotidianosanita.it*, 22 maggio 2020.

Seguendo questa impostazione, il decreto legge 16 maggio 2020, n. 33⁸, ha demandato alla Conferenza delle regioni l'elaborazione di linee guida per la riapertura delle attività economiche che sono state poi recepite con DPCM⁹, il tutto ai sensi del citato art. 2 del decreto legge n. 19/2020.

Nel DPCM del 17 maggio si adottano infatti le linee guida elaborate dalla Conferenza delle Regioni facendo, nei considerando, esplicito riferimento al parere espresso dal Presidente della Conferenza stessa.¹⁰

La vicenda delle linee guida è esemplificativa di questa nuova impostazione: un testo come quello in questione, infatti, avrebbe dovuto configurarsi come intesa forte¹¹ adottata in Conferenza Stato-Regioni ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 131/2003¹², trattandosi di *armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni*¹³.

L'adozione delle Linee guida tramite l'utilizzo di un circuito parallelo a quello istituzionale comporta alcune conseguenze degne di nota: l'ipotesi della contrarietà di una Regione, ad esempio, sarebbe determinante in sede di Conferenza Stato-Regioni, mentre potrebbe non lasciar traccia nel momento in cui al Governo è sufficiente il parere favorevole del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, avendo come conseguenza l'applicazione di norme statali in territorio regionale e l'elusione dei meccanismi consolidati della leale collaborazione.

Ed è quello che è avvenuto, infatti, nel momento in cui il Presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca si è rifiutato di sottoscrivere le Linee Guida: la contrarietà della Campania ha determinato la

⁸ Decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, recante “*Ulteriori misure per la riapertura delle attività economiche*”, in GU n. 125 del 16 maggio 2020, che comma 1 dell'art. 1 recita: “*Le attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale. Le misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 o del comma 16*”.

⁹ Allegato n. 17 al DPCM 17 maggio 2020, *Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in GU n. 126 del 17 maggio 2020.

¹⁰ “[...] *Viste le linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 16 maggio 2020, di cui all'allegato 17, trasmesse in data 17 maggio 2020 unitamente al parere del Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome [...]*”.

¹¹ Corte cost., sentt. n. 303/2003, 6/2004 e 27/2004.

¹² Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”, in GU n. 132 del 10 giugno 2003.

¹³ L'art. 8, rubricato “*Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*”, al comma 6 recita: “*Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*”.

mancata intesa in conferenza ma non ha impedito l'adozione del DPCM da parte del Governo, forte del parere positivo del Presidente della Conferenza delle Regioni Stefano Bonaccini¹⁴.

L'emergenza ha messo in luce due tendenze tra loro contrapposte nel rapporto tra Stato e Regioni. Da una parte, stante lo scarso coinvolgimento del Parlamento¹⁵, i Presidenti delle Regioni sono stati gli unici attori istituzionali con cui il Governo ha dovuto interfacciarsi nel prendere le decisioni ritenute opportune. Per altro verso, la scelta di superare le Conferenze e individuare circuiti concertativi alternativi e non vincolanti fa pensare ad un tentativo, da parte del Governo, di svincolarsi dagli obblighi della collaborazione.

Il concetto stesso di collaborazione sembra voler essere superato: esso presupporrebbe infatti una posizione di parità tra le parti coinvolte. Parità che in qualche modo le intese della Conferenza Stato-Regioni – che si basano sull'assenso del Governo e di ciascuna Regione – tendono a garantire. Scegliere un nuovo metodo di consultazione basato su pareri non vincolanti e capace di nascondere le opinioni dissenzianti pone invece il Governo in una posizione di netto vantaggio, e determina un'inversione di tendenza rispetto all'interpretazione e al rafforzamento del principio di leale collaborazione, così come declinato dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto dopo la riforma del Titolo V.

Questa diversa impostazione, emersa dagli atti approvati durante i periodi più gravi dell'emergenza Covid-19, segna dunque un'ulteriore razionalizzazione e politicizzazione dei rapporti tra centro e periferia nella nostra forma di Stato, e comporta la necessità di una riflessione sulla natura, sullo stato e sulle problematiche della leale collaborazione nell'ordinamento costituzionale.

Allo stesso modo va messo in discussione ruolo delle Conferenze, in particolare della Conferenza Stato-Regioni, la cui preziosa funzione di raccordo che l'ordinamento gli assegna appare ormai insufficiente a realizzare compiutamente la collaborazione tra i diversi livelli di governo. La proposta riguardante la loro costituzionalizzazione merita dunque di essere tenuta in debita considerazione, e può essere letta come un passo in avanti verso la piena realizzazione del principio collaborativo, ma è anche vero che essa si limita a fotografare la realtà esistente.

Le Regioni hanno bisogno di uno spazio in cui poter presentare le proprie istanze in fase di produzione normativa. Il nostro ordinamento non garantisce questa possibilità alle autonomie: l'unica disposizione

¹⁴ Il Presidente Bonaccini ha presentato l'adozione delle Linee Guida come un successo del sistema regionale, dal momento in cui *“Il Governo si è impegnato a richiamare nel testo le linee guida elaborate e proposte dalla Conferenza delle Regioni quale riferimento certo e principale dai cui far discendere i protocolli regionali”*. Il Presidente De Luca, nel rimarcare la propria contrarietà, ha lamentato, in polemica con il Ministro Boccia e il Presidente Bonaccini, come il circuito decisionale parallelo scelto dal Governo abbia fatto percepire la posizione delle Regioni come unanime, quando unanime non era. Cronaca consultabile in *Fase due: Bonaccini, le linee guida delle Regioni il riferimento. De Luca contro il governo*, su ansa.it, 17 maggio 2020.

¹⁵ Secondo un recente studio di Openpolis, il 91,9% degli atti adottati per fronteggiare l'emergenza Coronavirus non ha visto un coinvolgimento diretto del Parlamento. Fonte: [Coronavirus, il Parlamento è il grande assente](https://www.openpolis.it/it/coronavirus-il-parlamento-e-il-grande-assente), su [openpolis.it](https://www.openpolis.it), 8 settembre 2020.

in tal senso, quella dell'art. 11 della legge costituzionale 3 del 2001, che prevede il coinvolgimento degli organi legislativi statali e regionali nell'applicazione del principio cooperativo, non ha mai avuto attuazione.

L'analisi qui proposta prende le mosse dal principio di leale collaborazione e, per il tramite dell'analisi delle caratteristiche e del funzionamento della Conferenza Stato-Regioni, e del suo (non) coinvolgimento nella gestione dell'emergenza da parte del Governo, intende dimostrare come la strada ottimale per trasformare il nostro ordinamento in un sistema davvero cooperativo passi per la più volte ipotizzata trasformazione del Senato in una camera di rappresentanza delle autonomie territoriali¹⁶.

2. Il principio di leale collaborazione nell'ordinamento costituzionale.

Il principio di leale collaborazione è divenuto centrale nell'ordinamento italiano a partire dalla riforma del Titolo V e in particolare per effetto delle novelle apportate dalla legge cost. n. 3/2001¹⁷. Grazie alla riforma, infatti, tale principio, sebbene enunciato solo nell'art. 120 Cost., ha iniziato ad informare di sé ogni aspetto del rapporto tra centro e periferia, tra lo Stato e le Regioni, costituendo *“parametro complessivo dei processi decisionali e garanzia di coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione e formazione di atti che, pur spettanti allo Stato, riguardano inevitabilmente competenze e interessi regionali”*¹⁸.

2.1. Prima della riforma del Titolo V

L'emersione del principio di leale collaborazione¹⁹ si è avuta in via giurisprudenziale ben prima della riforma del 2001, ma è a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 che la Corte ha iniziato a richiamarlo, ad ampliarlo e ad imporlo come parametro cardine del rapporto Stato-Regioni.²⁰

L'iter evolutivo del principio inizia con la sentenza n. 49 del 1958, in cui la Corte chiarisce come la collaborazione tra Stato e Regioni sia *“del tutto normale”* nel sistema italiano delle autonomie²¹ e prosegue

¹⁶ La letteratura sul bicameralismo italiano e sulla trasformazione del Senato è – ovviamente – sconfinata. Per una ricostruzione recente dell'assetto delle Camere, dei tentativi di riforma e delle prospettive si richiama G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, fascicolo speciale n. 3/2019, pp. 57-85.

¹⁷ Sul tema, tra gli altri, si segnalano le opere monografiche di C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007 e G. FERRAIUOLO, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006.

¹⁸ Così F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2020, p. 72.

¹⁹ Si veda, sul tema, A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, pp. 416-449; F. POLACCHINI, *La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: ipotesi ricostruttive in prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 22/2016, pp. 4-9; F. DEL PRETE, *op. cit.*, p. 71.

²⁰ Per una ricostruzione, F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018.

²¹ Il primo riferimento si ha nella sentenza della Corte costituzionale del 14 giugno 1958, n. 49, in cui la Consulta, in un conflitto di attribuzione contro la Regione Sardegna, chiarisce come *“poiché le norme statutarie hanno ripartito le funzioni fra*

poi con la sentenza n. 175 del 1976, facendosi sempre più esplicito il concetto per cui “*competenza regionale e competenza statale devono coordinarsi tra loro*”²². Un primo salto di qualità si ha a partire dalla metà degli anni Ottanta, in concomitanza non a caso con l’istituzione del sistema delle conferenze²³, quando la Corte, nella sentenza n. 219/1984, inizia a richiamare la leale collaborazione come principio da applicare in linea generale ai rapporti tra Stato e Regioni, auspicandosi che essi “*ubbidiscano [...] a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno di grandi interessi unitari della Nazione*”²⁴. L’affermazione di una struttura cooperativa nel rapporto tra Stato e Regioni viene dunque rimarcata in diverse pronunce successive²⁵ e si completa con due sentenze del 1988 – la n. 177 e la n. 470 – con le quali la Corte ancora l’esigenza di cooperazione non più a specifici valori, ma a principi di carattere generale, da rintracciarsi nell’art. 5 Cost.²⁶

Il principio collaborativo diventa dunque strumento di governo del rapporto tra centro e periferia in attuazione delle previsioni contenute nell’art. 5 Cost., seguendo il riparto di competenze dettato dall’art. 117 Cost.²⁷.

Gli anni Novanta sono quelli in cui la leale collaborazione si erge a principio costituzionale, dapprima con la sentenza n. 550 del 1990²⁸, e poi, più compiutamente, con la n. 242 del 1997, che ne individua il contenuto, stabilendo come esso debba “*governare i rapporti fra Stato e Regioni [...] imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi*” e chiarendo come esso vada “*al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che, a tal proposito, assuma*

lo Stato e la Regione sarda in modo che gli usi delle acque marittime sono riservati alla disciplina dello Stato – che è l’unico soggetto del demanio marittimo – mentre gli interessi della pesca sono stati affidati alla competenza esclusiva della Regione, è ovvia l’esigenza di una stretta collaborazione fra lo Stato, che regola le acque lagunari, e la Regione sarda, che regola l’attività della pesca”. La Corte prosegue sottolineando: “*Ma questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie*”.

²² Corte cost., sent. 12 luglio 1976, n. 175, su un conflitto di attribuzione tra il Ministero dell’Agricoltura e delle Foreste e la Giunta regionale del Lazio. Sull’importanza di questa sentenza per l’affermarsi del principio di leale collaborazione si veda M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1321.

²³ Cfr. F. DEL PRETE, *op. cit.*, p. 71, nota 4.

²⁴ Corte cost., sent. 25 luglio 1984, n. 219. Sul tema si vedano, *inter alia*, F. POLACCHINI, *op. cit.*, p. 7; R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rassegna dell’Avvocatura di Stato*, n. 2/2008, p. 34.

²⁵ Corte cost., sentt. 1 aprile 1985, n. 94; 24 giugno 1986, n. 151; 31 dicembre 1986, n. 294.

²⁶ In Corte cost., sent. 20 aprile 1988, n. 470, si afferma che: “*Per un verso, infatti, sarebbe assurdo negare allo Stato una facoltà riconosciuta alle regioni nei confronti degli altri enti locali territoriali e, per un altro, questo principio, come ha più volte affermato questa Corte (sentt. n. 359 del 1985, n. 221 del 1988), risponde alle esigenze della <leale cooperazione> fra le componenti essenziali dello Stato regionale, che deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra organi statali e regionali in un’amministrazione pubblica ispirata, a norma dell’art. 5 Cost., al riconoscimento delle autonomie nell’ambito di un disegno unitario. In siffatto quadro, questa Corte non può esimersi dal sottolineare l’opportunità di intese, di accordi o di convenzioni tra lo Stato e le regioni interessate, allorché dall’avalimento degli uffici regionali derivino, per questi ultimi, particolari oneri ovvero particolari problemi incidenti sullo svolgimento delle proprie funzioni*”.

²⁷ Cfr. Corte cost., sent. 18 febbraio 1988, n. 177. Si veda G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, p. 51.

²⁸ Cfr. Corte cost., sent. 12 dicembre 1990, n. 550: “*Infatti, secondo l’ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte (v., tra le altre, sentt. nn. 294 del 1986, 201 del 1987, 730 del 1988, 338 del 1989 e 314 del 1990), il principio costituzionale della <leale cooperazione> fra regioni e Stato comporta che fra questi enti vi possano essere scambi reciproci di informazioni e dati, i quali, finché restano nel loro proprio campo, non solo non sono di alcun pregiudizio per la ripartizione costituzionale delle competenze fra Stato e regioni, ma, anzi, agevolano e rendono più efficiente l’esercizio delle rispettive attribuzioni*”.

*rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate”.*²⁹

2.2. Dopo la riforma

Come anticipato, è con la sentenza n. 303 del 2003³⁰ che si inaugura un nuovo corso interpretativo per il principio di lealtà³¹, che la Corte inizia a declinare sulla base del nuovo testo costituzionale, risultante dalla riforma del Titolo V del 2001³². Per effetto dell’art. 6 della legge costituzionale n. 3 del 2001, infatti, il principio di lealtà entra in Costituzione, sebbene formalmente solo come parametro per l’esercizio del potere sostitutivo disciplinato dall’art. 120 Cost.

Negli anni successivi all’entrata in vigore della riforma, la Corte emette una serie di sentenze³³ volte ad ampliarne il contenuto e l’ambito di applicazione, estendendolo alla funzione normativa³⁴: il rispetto della leale collaborazione diventa parametro per giudicare la legittimità delle leggi statali che si occupano di settori di competenza regionale³⁵.

Le dinamiche collaborative valorizzate dalla giurisprudenza costituzionale hanno permesso un’espansione delle competenze statali che è andata di pari passo con la necessità di tener conto delle istanze regionali.

²⁹ Cfr. Corte cost., sent. 18 luglio 1997, n. 242.

³⁰ Tra i numerosissimi commenti a quella che a tutti gli effetti è una sentenza cardine per lo sviluppo della forma di Stato della Repubblica, si riportano qui alcuni interventi elaborati dalla dottrina a ridosso della pronuncia. In particolare, si vedano A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*; Q. CAMERLENGO, *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; F. CINTIOLI, *Le forme dell’intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della corte costituzionale*; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare ...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, tutti in *Forum di Quaderni costituzionali*; R. DICKMANN, *La Corte Costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (Osservazioni a Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, e A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2003; G. RAZZANO, *La “Reinterpretazione” della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, in *federalismi.it*, n. 14/2004; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in *asdridonline.it*.

³¹ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, p. 99 parla di una *controrivoluzione tolemaica* dove lo Stato centrale torna a essere il sole del sistema.

³² Si veda, in generale sull’evoluzione della giurisprudenza post titolo V, B. CARAVITA, *La Corte e i processi di assestamento della riforma del Titolo V*, in *federalismi.it*, n. 10/2003, ID., *La Corte costituzionale e l’allocazione della potestà regolamentare regionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2003. Sul nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni si veda invece, *ex multis*, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002.

³³ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. n. 376 del 2003; n. 6 del 2004; n. 31, 51 e 62, 222, 383 del 2005; n. 31 del 2006; n. 24 e 58 del 2007; n. 50 del 2008.

³⁴ Cfr. A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di “lealtà” nella collaborazione tra Stato e Regioni per l’esercizio delle funzioni*, in *federalismi.it*, n. 19/2017, p. 9.

³⁵ Cfr. L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, p. 7; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in *federalismi.it*, n. 12/2003, p. 2.

Dopo la prima fase di affermazione giurisprudenziale di tali dinamiche, si è avuto un periodo di riaccostamento³⁶ in cui la Corte ha individuato diverse fattispecie in cui l'intervento in sussidiarietà del legislatore statale non richiedeva il raggiungimento di un'intesa con le Regioni³⁷. Tendenza che si è interrotta con la sentenza n. 251 del 2016³⁸, che ha ripreso il cammino precedente, spingendolo in avanti e corredando gli aspetti collaborativi di elementi che possono far parlare di procedure di *co-legislazione*³⁹. Con la sentenza 251, infatti, viene dichiarata l'incostituzionalità della c.d. "legge Madia", laddove prevedeva per l'attuazione della delega da parte dell'esecutivo la previa acquisizione di meri pareri in luogo della necessità del raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza⁴⁰, e si determina una situazione per cui per il legislatore delegato è dunque necessario ricorrere all'intesa nella Conferenza preposta allorché è chiamato ad intervenire su istituti caratterizzati dalla concorrenza di competenze statali e regionali.⁴¹ La giurisprudenza successiva ha confermato gli orientamenti della sentenza 251⁴². Di notevole

³⁶ In A. POGGI, *Corte costituzionale e principio di "lealtà"... cit.*, si opera una completa ed esaustiva rassegna critica della giurisprudenza costituzionale in tema di leale collaborazione, dividendo il periodo post riforma del titolo V in una prima fase (2001-2008) di ampliamento dei contenuti del principio di lealtà e in una seconda fase (2008-2015) di ripensamento da parte della giurisprudenza costituzionale. Fase che si chiude, appunto, con la sentenza n. 251 del 2016.

³⁷ *Ibid.*, pp. 14-15.

³⁸ La sentenza è stata oggetto di numerosi commenti in dottrina, tra i quali si richiamano S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 gennaio 2017; A. POGGI - G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, n. 25/2016; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 gennaio 2017; *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 16/2017; S. BARBARESCHI, *La Riforma Madia "a pezzi": tra proceduralizzazione e interventi degli organi costituzionali. Il punto della questione*, in *federalismi.it*, n. 20/2017; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope ... allo specchio*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017; F. COVINO, *Leale collaborazione... cit.*, pp. 79-108; G. CRISAFI, *Illegittimità consequenziale delle leggi e discrezionalità. Commento alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; R. LUGARA, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *federalismi.it*, n. 10/2017.

³⁹ Cfr. B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli Enti locali*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 120-121. In passato la Corte aveva affrontato situazioni simili, nulla eccedendo sulla previsione della richiesta di pareri alla Conferenza unificata per l'emanazione di decreti legislativi da parte del Governo. Si veda ad esempio Corte cost., sent. n. 33 del 2011, commentata in A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale" (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. n. 33/2011)*, in *federalismi.it*, n. 5/2011.

⁴⁰ Cfr. Legge 7 agosto 2015, n. 124, in GU n. 187 del 13 agosto 2015, "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", il cui art. 16, comma 4, "Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione", dispone che "I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 [...]".

⁴¹ Cfr. R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016... cit.*, p. 2.

⁴² Cfr. Corte cost., sentt. n. 284 del 2016; n. 154, n. 191 e n. 261 del 2017

interesse, in particolare, la sentenza n. 61 del 2018⁴³, in base alla quale la Corte estende l'applicazione del principio di lealtà ai rapporti finanziari con lo Stato, rafforzandone la qualifica di strumento imprescindibile nella regolazione dei rapporti fra Stato e Regioni⁴⁴.

3. Il tema dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001 e la partecipazione degli organi legislativi.

L'ampliamento e l'approfondimento del significato del principio di lealtà che, come sottolineato, deve operare *su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni*⁴⁵, riporta alla luce il tema del coinvolgimento delle autonomie nella formazione degli atti legislativi.

Negli ordinamenti federali⁴⁶, tale coinvolgimento avviene tradizionalmente nell'ambito della Camera Alta, spesso destinata a rappresentare le autonomie territoriali e a dar loro modo di partecipare, con modalità e in misura differenti a seconda delle diverse esperienze, al procedimento legislativo.

La riforma del 2001 non ha proceduto alla trasformazione del Senato⁴⁷, mentre tentativi in tal senso sono stati operati dalle leggi costituzionali bocciate dai referendum del 2006⁴⁸ e del 2016⁴⁹.

⁴³ Le cui posizioni sono ribadite nelle successive sentenze Corte cost., n. 74, n. 78, n. 83 e n. 103 del 2018.

⁴⁴ Cfr. L. ANTONINI - M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2018.

⁴⁵ Cfr. *supra*, par. 2.1.

⁴⁶ Nell'accezione da ultimo riproposta nel primo capitolo di B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, 2a ed., Torino, 2020, pp. 3-94.

⁴⁷ In generale, *ex multis*, R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 213 e ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit, p. 160 e ss.; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli Enti locali*, Torino, 2020, pp. 221-222. Si vedano altresì G. AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014; M. LUCIANI, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014.

⁴⁸ Nella riforma proposta dalla maggioranza di centrodestra, il Senato federale avrebbe dovuto rappresentare le comunità locali e i senatori, il cui numero sarebbe sceso da 315 a 252, sarebbero stati eletti in ciascuna Regione, contestualmente all'elezione del Consiglio regionale. Ogni regione avrebbe eletto almeno sei senatori, ai quali si sarebbero aggiunti 42 delegati delle Regioni.

⁴⁹ La riforma c.d. "Renzi-Boschi" prevedeva una camera alta ad elezione indiretta, composta da 100 senatori, 74 dei quali eletti tra i componenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, 21 tra i Sindaci e 5 di nomina presidenziale in carica 7 anni (non più a vita).

Per quanto riguarda i contenuti della Riforma inerenti la seconda camera e il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali si vedano, *inter alia*, L. ANTONINI, *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali. Un gap difficile da colmare*, in *federalismi.it*, n. 5/2016; C. BERTOLINO, *Stato e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola di supremazia*, in *federalismi.it*, n. 21/2016; B. CARAVITA, *Riforme e referendum: un metodo che unisce*, in *federalismi.it*, n. 7/2016; ID., *Riforma costituzionale: le ragioni del sì*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 15-32; P. COSTANZO - A. GIOVANNELLI - L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, Torino, 2015; U. DE SIERVO, *La brutta fine del nostro regionalismo*, in *federalismi.it*, n. 12/2016; F. FABRIZZI, *Il nuovo disegno del sistema locale*, in *federalismi.it*, n. 12/2016; A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *federalismi.it*, n. 5/2016; T.E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *federalismi.it*, n. 12/2016; S. LIETO, *Rilievi sulla ripartizione della potestà legislativa nella revisione costituzionale in itinere*, in *federalismi.it*, n. 5/2016; A. LUCARELLI, *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in *federalismi.it*, n. 4/2016; D. MONE, *La clausola di supremazia tra Senato 'territoriale' e depotenziamento del ruolo delle Regioni*, in *federalismi.it*, n. 11/2016; A. PACE,

Stante la mancata trasformazione del Senato, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha previsto la possibilità per i Regolamenti parlamentari di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali, riprendendo una proposta contenuta già nella relazione finale della Commissione Bozzi del 1985⁵⁰.

Si trattava in realtà, nelle intenzioni del legislatore costituzionale, di una misura da attuarsi in attesa di ulteriori interventi volti a modificare la composizione e le funzioni della seconda Camera, come testimonia il dettato del primo comma dell'art. 11 della legge costituzionale, che inizia specificando come le sue previsioni siano da prendersi in considerazione “sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione”⁵¹, confermando peraltro come la riforma del Titolo V fosse da intendersi come prima parte di una riforma *in progress*⁵².

Il secondo comma dell'art. 11 disciplina le modalità con le quali la Commissione per le questioni bicamerali, nella sua composizione integrata, avrebbe avuto impatto sul procedimento legislativo: nelle materie di competenza concorrente e in quelle di cui all'art. 119 Cost., un parere contrario della Commissione, ovvero un parere favorevole condizionato all'introduzione di specifiche modifiche, avrebbe determinato la necessità per l'Assemblea di deliberare a maggioranza assoluta (e non semplice, come avviene di consueto), qualora la Commissione competente in sede deliberante non si fosse già essa conformata alle indicazioni della Commissione per le questioni regionali⁵³.

Come noto, le disposizioni di cui all'art. 11 sono rimaste inattuate. Le ragioni di tale mancata attuazione risiedono in parte nel dettato stesso della legge costituzionale, non particolarmente perentorio nell'imporre l'integrazione della c.d. “*bicameralina*”⁵⁴: la previsione formale richiama infatti alla facoltà, e

Referendum costituzionale: le ragioni del no, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 16-19; F. SAVASTANO, *Senato e Unione europea nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 21/2016; A. STERPA, *I poteri delle Regioni sugli enti locali nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2016;

⁵⁰ Cfr. P. CARETTI, *La lenta nascita della “bicameralina”, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, p. 351. Per il dibattito precedente, si veda G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano, 1979.

⁵¹ Testo completo del primo comma dell'art. 11 della legge cost. 3 del 2001 è il seguente: *Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

⁵² Cfr. B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti... cit.*, p. 222.

⁵³ Il comma 2 dell'art. 11, legge cost. 3 del 2001, recita: *Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.*

⁵⁴ La formula utilizzata è infatti “*possono prevedere*”.

non all'obbligo, per i Regolamenti parlamentari di procedere all'integrazione della Commissione. Facoltà che peraltro la dottrina ha ben presto identificato come "*facoltà vincolata o obbligate*"⁵⁵.

Ragioni più profonde di tale mancata attuazione risiedono soprattutto in una serie di problemi applicativi ai quali il Parlamento non è mai riuscito a dare risposta – o non ha mai voluto farlo: numero dei rappresentanti di Regioni ed Enti locali; rapporto con il numero dei parlamentari componenti la Commissione; distribuzione dei posti tra Regioni, Province e Comuni; criterio di rappresentanza delle Regioni paritario ovvero proporzionale in base alla popolazione; individuazione della tipologia di rappresentanza, se a livello di esecutivo ovvero di legislativo regionale⁵⁶.

Principale paradosso di tale mancata attuazione risiede nel fatto che la *bicameralina* costituisce di fatto l'unica forma di raccordo tra Stato e autonomie prevista a livello costituzionale. Tanto la dottrina maggioritaria⁵⁷, quanto la stessa Corte costituzionale⁵⁸ si sono più volte espresse in favore dell'integrazione effettiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, addirittura segnalando l'opportunità di un ampliamento delle competenze ad essa originariamente assegnate⁵⁹, allo scopo di assicurare la partecipazione delle autonomie anche sul piano della funzione legislativa, rendendo stabili dei meccanismi che oggi sono assenti o hanno tutt'al più carattere episodico⁶⁰.

Non di rado, peraltro, tale lacuna ha spinto le Regioni ad utilizzare dinamiche di negoziazione non lineari, ad esempio utilizzando lo strumento del ricorso in via principale *ex art. 127 Cost.* come ulteriore terreno

⁵⁵ Così V. NICOTRA, *Sulla nuova commissione bicamerale per l'attuazione del Titolo V. Ipotesi e problemi*, in *Astrid-Rassegna*, Anno 4, n. 20/2008, p. 7.

⁵⁶ Si riprende qui, riassumendola, la disamina più approfondita dei problemi di attuazione dell'art. 11, legge cost. 3/2001, presentata in B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti... cit.*, p. 223.

⁵⁷ Si vedano, *ex multis*, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V... cit.*, pp. 155-162; A. D'ATENA, *In tema di riforma del regionalismo e del bicameralismo*, in *Osservatorio AIC*, n. 0/2013; S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011.

⁵⁸ Già in Corte cost., sent. n. 6 del 2004, la Consulta aveva lamentato "*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*". Sul tema si veda O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pp. 941-954. Anche in Corte cost., sent. n. 278 del 2010 la Corte usa esattamente la stessa formula (*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi*), che richiama da ultimo nella sentenza n. 251 del 2016.

⁵⁹ Cfr. S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, p. 54.

⁶⁰ Anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione, avutosi il 4 agosto 2020 in occasione delle celebrazioni per il cinquantesimo anniversario delle Regioni a Statuto ordinario, si è così espresso: "[...] *Allo sviluppo della collaborazione tra gli esecutivi potrebbe facilmente accompagnarsi, anche in funzione di bilanciamento, il riconoscimento di un ruolo alle assemblee legislative. Al riguardo sarebbe sufficiente, per il momento, porre mano all'attuazione dell'art. 11 della riforma del titolo V del 2001, che prevede la integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle stesse autonomie territoriali. Attraverso questa ridotta forma di adeguamento delle istituzioni parlamentari, potrebbe essere perseguita maggiormente la complementarietà nell'esercizio delle rispettive competenze legislative e favorita la condivisione ex ante di comuni obiettivi strategici, come auspicato nel documento di riflessioni e proposte presentato in questa sede [...]*".

di consultazione, testimoniando l'insufficienza della concertazione in fase di produzione normativa, ritenuta non soddisfacente⁶¹.

L'art. 11 non avrebbe però solo l'effetto di coinvolgere le Regioni nel procedimento legislativo, ma anche quello, non meno importante, di coinvolgere il Parlamento in una dialettica – quella con le autonomie – dalla quale è al momento esautorato. Esso si doterebbe infatti di una nuova centralità e si libererebbe da un meccanismo che lo vuole oggi molto debole nel momento in cui si trova a dover discutere di disegni di legge che arrivano alle Camere dopo esser già stati oggetto di concertazione tra Governo e Regioni⁶².

L'unico – timido e senz'altro insufficiente – passo fatto in questo campo da parte delle Camere riguarda l'approvazione, da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali, di un regolamento per la consultazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni, di Anci e Upi, secondo uno schema previsto dal decreto legge n. 91 del 2017⁶³. Si tratta però, come detto, di uno strumento che non è stato – e non poteva – essere capace di apportare significative modificazioni alle dinamiche parlamentari in relazione al coinvolgimento delle Regioni nel procedimento legislativo⁶⁴.

Va sottolineato, peraltro, come anche il completamento dell'integrazione della bicameralina, per quanto rappresenterebbe un passo avanti al momento molto significativo, non garantirebbe alle autonomie lo stesso livello di rappresentanza e di partecipazione che si avrebbe con una Camera ad esse riservata, costituendone un "surrogato" piuttosto debole⁶⁵.

⁶¹ In A. STERPA, «Negoziare le leggi»: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 168-178, l'Autore parla di "contrattazione di legittimità costituzionale" facendo riferimento alla pratica utilizzata dallo Stato e dalle Regioni di attivare procedimenti in via principale come strumento di contrattazione, da risolversi poi con il ritiro del ricorso e la cessata materia del contendere nel momento in cui fosse stato raggiunto un accordo. La diffusione di tale pratica "perversa" di utilizzo del ricorso in via principale è testimoniata dal numero di decisioni della Consulta concentrate nel primo decennio post riforma Titolo V in cui si prende atto della rinuncia di una delle parti (L'Autore riporta Corte cost., sent. n. 214 del 2006; sent. n. 98 e 367 del 2007, sent. n. 299 del 2009; ord. n. 372 del 2010; ord. n. 22 del 2011; sentt. n. 67, 77 e 123 del 2011).

⁶² Cfr. P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina"...* cit., p. 355.

⁶³ Cfr. art. 15-bis del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, pubblicato in G.U. n. 141 del 20 giugno 2017, come modificato in sede di conversione con legge 3 agosto 2017, n. 123 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno", pubblicata in G.U. n. 188 del 12 agosto 2017.

⁶⁴ Così F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale...* cit., pp. 98-99; B. GUASTAFERRO, *Il regolamento per la consultazione delle autonomie territoriali della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p. 449; G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, pp. 223-224.

⁶⁵ Così A. D'ATENA, *Seconda camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in A. PISANESCHI - L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione: scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, Milano, 2007, pp. 328-329.

4. La Conferenza Stato-Regioni tra prassi e ipotesi di costituzionalizzazione.

Senza Commissione parlamentare integrata, senza una Camera di rappresentanza delle Autonomie e, dunque, nella *perdurante assenza* della trasformazione di tali organi, l'unico strumento sul quale l'ordinamento ha potuto concentrarsi per realizzare il raccordo tra Stato e autonomie è rimasto il *sistema delle Conferenze*⁶⁶, che è stato protagonista di una costante espansione delle proprie prerogative, soprattutto dopo la riforma del Titolo V del 2001.

Anche le vicende legate alla nascita e alla trasformazione delle Conferenze aiutano a comprendere come esse fossero state concepite dapprima come spazio di mero confronto con funzioni eminentemente consultive e come la loro crescita sia avvenuta soprattutto per effetto delle pronunce della Corte costituzionale che ha in esse individuato l'unico luogo istituzionale esistente nell'ordinamento atto a celebrare l'attuazione della leale collaborazione.

Un luogo peraltro oggi chiaramente insufficiente a soddisfare, da solo, le esigenze del confronto tra i diversi livelli di governo, come si potrà ora osservare tramite un'analisi delle loro caratteristiche strutturali, con particolare attenzione alla Stato-Regioni. Le tappe che ne hanno determinato l'assetto attuale, le prassi che ne regolano il funzionamento e le idee di interventi di modifica recentemente dibattute, compresa quella della loro costituzionalizzazione, testimoniano come sia sempre più opportuno un intervento di riforma.

4.1. Il sistema delle conferenze.

L'idea di come le Conferenze abbiano assunto solo col tempo centralità come luogo di raccordo tra Stato e autonomie territoriali viene resa già dall'osservazione degli atti che sono stati alla base della loro istituzione. La Conferenza Stato-Regioni, infatti, nasce per effetto del DPCM 12 ottobre 1983⁶⁷, quindi di un atto formalmente amministrativo, e con funzioni eminentemente consultive, ed è pensata come luogo di concertazione tecnica delle politiche nazionali che riguardavano le Regioni⁶⁸.

È la legge 400 del 1988⁶⁹ ad attribuirle un fondamento normativo, disciplinando all'art. 12 la sua istituzione, la sua composizione e le sue regole base di funzionamento⁷⁰. Il comma 7 dell'art. 12 contiene

⁶⁶ Per primo F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 473 e ss.

⁶⁷ D.P.C.M. 12 ottobre 1983, *Istituzione della Conferenza Stato-regioni*.

⁶⁸ La prima fase della vita della Conferenza Stato-Regioni è abbastanza confusa, tanto da essere definita un "oggetto misterioso" da A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1984, p. 700.

⁶⁹ Legge 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, pubblicata in GU n. 214 del 12 settembre 1988.

⁷⁰ Per una lettura di quali fossero le prospettive della Conferenza Stato-Regioni al momento della sua istituzionalizzazione con legge, si veda P.A. CAPOTOSTI, *Regione. Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, XXVI, Treccani, Roma, 1991. Da ultimo, invece, si veda la ricostruzione presente in F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, pp. 1-25.

peraltro una delega con cui incarica il Governo a procedere, entro un anno, a riorganizzare tutti gli organismi a composizione mista Stato-Regioni, trasferendo le loro competenze alla riorganizzata Conferenza⁷¹.

Lo stesso iter, sebbene in quadro di maggiore programmazione, percorre la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali⁷², istituita anch'essa con DPCM il 2 luglio 1996 e poi disciplinata più compiutamente dal d. lgs. 281 del 1997⁷³, che è intervenuto a dare una base legislativa alla Conferenza Stato-Città e ad istituire una terza sede – la Conferenza unificata – per le materie di interesse comune di Regioni e Autonomie locali.

Il decreto legislativo 281 del 1997, adottato in attuazione della delega contenuta nella legge Bassanini⁷⁴, è quello che ha fornito una struttura chiara al sistema delle Conferenze, che ancor oggi si basa sostanzialmente su questo atto legislativo.

Se per la legge 400/1988 la Conferenza Stato-Regioni veniva “consultata” su determinati argomenti elencati espressamente all’art. 12, comma 5, con chiaro riferimento al fatto che lo scopo di tale consultazione fosse l’acquisizione di meri pareri, l’art. 2 del d. lgs. 281/1997 fornisce un elenco aperto di funzioni di competenza della Stato-Regioni, chiarendo come esse le siano conferite al fine di garantire la loro partecipazione “a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale”⁷⁵

⁷¹ Vale la pena qui riportare il testo del comma 7 dell’art. 12, l. 400 del 1988, che così dispone: “Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali che deve esprimerlo entro sessanta giorni dalla richiesta, norme aventi valore di legge ordinaria intese a provvedere al riordino ed alla eventuale soppressione degli altri organismi a composizione mista Stato-regioni previsti sia da leggi che da provvedimenti amministrativi in modo da trasferire alla Conferenza le attribuzioni delle commissioni, con esclusione di quelle che operano sulla base di competenze tecnico-scientifiche, e rivedere la pronuncia di pareri nelle questioni di carattere generale per le quali debbano anche essere sentite tutte le regioni e province autonome, determinando le modalità per l’acquisizione di tali pareri, per la cui formazione possono votare solo i presidenti delle regioni e delle province autonome”. L’attuazione della delega si avrà con D. Lgs. 16 dicembre 1989, n. 418, Riordinamento delle funzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e degli organismi a composizione mista Stato-regioni, in attuazione dell’art. 12, comma 7, della legge 23 agosto 1988, numero 400, in GU n. 1 del 2 gennaio 1990.

⁷² Si veda A. AZZENA, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano, 1999, p. 415 e ss.

⁷³ D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 “Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali”, pubblicato in GU n. 202 del 30 agosto 1997.

⁷⁴ Legge 15 marzo 1997, n. 59, “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, in GU n. 63 del 17 marzo 1997.

⁷⁵ Art. 2, D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281: 1. “Al fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale, la Conferenza Stato - regioni: a) promuove e sancisce intese, ai sensi dell’articolo 3; b) promuove e sancisce accordi di cui all’articolo 4; c) nel rispetto delle competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica, promuove il coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo di quest’ultima con l’attività degli enti o soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell’ambito territoriale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano; d) acquisisce le designazioni dei rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nei casi previsti dalla legge; e) assicura lo scambio di dati ed informazioni tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano secondo le modalità di cui all’articolo 6; f) fermo quanto previsto dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, determina, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione; g) adotta i provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge; h) formula inviti e proposte nei confronti di altri organi dello Stato, di enti pubblici o altri soggetti, anche privati, che gestiscono

In particolare, l'elenco in questione introduce quelli che sono i principali strumenti della Conferenza: le intese (art. 3), da esprimersi all'unanimità tra Governo e Presidenti delle Regioni in tutti i casi in cui la legislazione lo preveda espressamente; gli accordi (art. 4), da raggiungersi per determinare il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze di Stato e Regioni; resta inoltre ferma la possibilità di esprimere pareri non vincolanti⁷⁶ ai sensi dei commi 4, 5 e 6 dell'art. 2.

Mentre accordi e pareri sono gli strumenti meno efficaci a disposizione della Conferenza, altro discorso è da farsi sulle intese, la cui pregnanza è stata valorizzata soprattutto in via giurisprudenziale, laddove la Corte vi ha individuato forme di vera e propria "codeterminazione paritaria dell'atto"⁷⁷, a proposito delle c.d. intese "forti".⁷⁸

Dopo la riforma del Titolo V, il legislatore è intervenuto a modificare alcuni aspetti del funzionamento della Stato-Regioni⁷⁹. Ci si riferisce in particolare alla legge La Loggia⁸⁰, del 2003, in virtù della quale la Conferenza va coinvolta nell'approvazione di decreti legislativi di attuazione della legge cost. 3/2001, e che ha introdotto alcune nuove fattispecie in cui il Governo può superare il mancato raggiungimento di un'intesa.

L'altro intervento degno di nota è avvenuto con la legge 234 del 2012⁸¹, che ha completato – sostituendola – un percorso iniziato con la legge Buttiglione del 2005⁸², disciplinando il coinvolgimento delle Regioni

funzioni o servizi di pubblico interesse; i) nomina, nei casi previsti dalla legge, i responsabili di enti ed organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano; l) approva gli schemi di convenzione tipo per l'utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali".

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 1 del 2018.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 27 del 2004. Si vedano i commenti di S. AGOSTA, *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2004; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pp. 1044-1053.

⁷⁸ Come è noto, la distinzione tradizionale tra intese deboli e forti consiste nel fatto che nel primo caso il Governo può arrivare a decidere se non vi è una concordanza tra le Regioni (Corte cost., sentt. n. 204 del 1993 e n. 116 del 1994), mentre nel secondo gli è preclusa ogni forma di azione senza l'intesa (Corte cost., sent. n. 207 del 1996). È opinione diffusa tuttavia che tale distinzione si sia decisamente attenuata a seguito di Corte cost., sent. n. 1 del 2016, in cui la Consulta – richiamando una giurisprudenza già affermata in altre sentenze, quali la n. 165 del 2011 e la 121 del 2010, ha ritenuto superabile anche la c.d. intesa "forte" facendo riferimento alla facoltà in capo al Governo di ricorrere ad altre procedure collaborative. Si veda A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

⁷⁹ Si veda A. STERPA, *Il sistema delle Conferenze e l'attuazione del Titolo V*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo*, Milano, 2004, p. 309 e ss.

⁸⁰ Legge 5 giugno 2003, n. 131, "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", pubblicata in GU n. 132 del 10 giugno 2003.

⁸¹ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", pubblicata in GU n.3 del 04 gennaio 2013.

⁸² Legge 4 febbraio 2005, n. 11, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", in GU n. 37 del 12 febbraio 2005.

nei processi di formazione e di attuazione delle normative europee, e prevedendo una specifica “sessione europea” della Conferenza Stato-Regioni⁸³.

4.2. Il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni.

Secondo quanto previsto dalla legge 400 del 1988, il Presidente del Consiglio convoca la Conferenza Stato-Regioni almeno ogni sei mesi, e ha comunque facoltà di farlo ogniqualvolta lo ritenga necessario, anche tenendo conto delle eventuali richieste formulate dai Presidenti di Regione. La legge 234 del 2012, invece, obbliga il Presidente del Consiglio a convocare almeno ogni quattro mesi la sessione europea della Conferenza, ferma restando la possibilità di convocarla anche con maggiore frequenza.

È dunque il governo a gestire la convocazione della Conferenza, ed è sempre il Governo a guidarne i lavori, occupandosi, per il tramite del Dipartimento per gli affari regionali, delle funzioni di segreteria e degli adempimenti preliminari e conseguenti alle riunioni. Sono dunque gli uffici amministrativi della Presidenza del Consiglio a gestire la fase istruttoria delle riunioni della Conferenza e sono gli stessi uffici a redigere i verbali e ad occuparsi di rendicontare le decisioni assunte in tale sede⁸⁴.

L'evidente preponderanza del Governo⁸⁵ e la posizione non paritaria tra questo e i rappresentanti delle Regioni nella gestione dei lavori della Conferenza, ha spinto i Presidenti delle Regioni a rafforzare la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (poi Conferenza delle Regioni), organismo di tipo politico che, nato come punto di incontro dei Presidenti delle Regioni⁸⁶, è diventato con il tempo – e con la necessità di adeguare gli spazi delle autonomie al nuovo contesto post riforma del Titolo V⁸⁷ – il luogo in cui si realizza il confronto tra le istanze delle singole Regioni. Un confronto

⁸³ I compiti della sessione europea della conferenza sono contenuti nell'art. 22 del d.lgs. 234/2012, e consistono nell'esprimere pareri: “a) sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome; b) sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 1; c) sugli schemi dei disegni di legge di cui all'articolo 29 della presente legge, sulla base di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni”.

⁸⁴ Art. 2, c. 3, DPCM 7 giugno 2016 “Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012 recante: «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri»”, in GU n. 156 del 6 luglio 2016.

⁸⁵ Si vedano, sul tema, F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue magnifiche sorti e progressive: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, n. 1, 2017, p. 122; A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista Aic*, n. 3/2019, pp. 142-143. Da ultimo C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, pp. 355-360. *Contra* G. TARLI BARBIERI, *Le Relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, 2019, pp. 217-218.

⁸⁶ La Conferenza delle Regioni nasce nel gennaio del 1981. Secondo il suo Atto costitutivo, approvato a Pomezia (Rm) il 16 gennaio 1981, i suoi scopi consistono in: definire e promuovere posizioni comuni, documenti e proposte da rappresentare alle istituzioni nazionali ed europee; svolgere una funzione di raccordo con le Autonomie locali; predisporre le bozze per i pareri e le intese da approvare in Conferenza Stato-Regioni.

⁸⁷ Si veda R. FORMIGONI, *Una nuova Conferenza delle Regioni luogo propulsivo del processo federalista*, in *federalismi.it*, n. 15/2003.



essenziale per riuscire ad arrivare alla determinazione di una volontà politica unitaria da poter poi rappresentare in sede di Conferenza Stato-Regioni.

L'attività della Conferenza delle Regioni è ancor più decisiva se si tiene conto della prassi consolidata della Conferenza Stato-Regioni, in virtù della quale i Presidenti delle Regioni non partecipano alle sedute, ma sono rappresentati dal Presidente della Conferenza delle Regioni, che si fa portavoce di una posizione unitaria concordata con i rappresentanti delle Regioni e delle Province Autonome.

Ecco dunque come la Conferenza Stato-Regioni assume un carattere di funzionamento “duale”⁸⁸, in cui di fatto si confrontano da una parte il Governo e dall'altra il rappresentante unico degli interessi del fronte delle Regioni, con quest'ultimo che comunica al Governo la possibilità o meno di raggiungere accordi e/o intese, e le motivazioni di eventuali dinieghi.

La vera concertazione, dunque, non avviene tra il Governo e le singole Regioni, ma tra due blocchi, quello dello Stato e quello unico delle Regioni e delle Province autonome. Le istanze delle singole Regioni sono dunque rappresentate in sede di Conferenza dei Presidenti, e non nella Stato-Regioni. Elemento questo non scevro di conseguenze.

La normativa vigente, infatti, tace in merito alle procedure di voto in Conferenza Stato-Regioni. Essa prevede soltanto, limitatamente ad alcuni specifici atti⁸⁹, la possibilità per le Regioni di esprimersi a maggioranza assoluta, mentre per intese e accordi specifica come essi si perfezionino tramite *l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano*⁹⁰, lasciando così intendere la necessità dell'unanimità.

La Conferenza delle Regioni, invece, opera sulla base di un proprio regolamento interno che le consente di arrivare a prendere decisioni a maggioranza semplice o assoluta a seconda dei casi⁹¹. In questo modo, pur non essendovi unanimità tra i Presidenti delle Regioni, le posizioni portate in Conferenza Stato-Regioni saranno presentate come condivise da parte di tutte le Regioni, consentendo da una parte al Governo di riuscire ad ottenere il *placet* della Stato-Regioni con maggiore facilità, dall'altra al “blocco” delle Regioni di dialogare con maggiore autorevolezza con il Governo centrale, dato che il Presidente della Conferenza si presenta come portatore di istanze di un intero sistema, e quindi maggiormente capaci di influire sul destino dei provvedimenti in discussione.

⁸⁸ Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, p.137.

⁸⁹ Nello specifico: la determinazione, nei casi previsti dalla legge, dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni; l'adozione dei provvedimenti attribuiti alla Conferenza dalla legge; le nomine per cui la legge prevede l'intervento della Conferenza. Cfr. D. Lgs. 281 del 1997, art. 2, c. 1, lett. f), g) e i).

⁹⁰ D. Lgs. 281 del 1997, artt. 3, c. 2, e 4, c. 2.

⁹¹ Si veda, in generale sulle caratteristiche e sul funzionamento della Conferenza delle Regioni, M. CASTIELLO - G.L. MAZZOLA, *L'evoluzione del sistema delle conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 18 maggio 2014, p. 3 e ss.

4.3. La proposta di Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze (A.S. 1825).

Il 22 maggio 2020 è stato presentato in Senato un disegno di legge costituzionale a firma Parrini e Pinotti (entrambi iscritti al gruppo del Partito Democratico) sulla costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze (A.S. 1825)⁹² che, al momento in cui si scrive, è sottoposto all'esame della Commissione Affari costituzionali della seconda camera.

Non è la prima volta che il Parlamento si trova ad esaminare proposte volte a dare rango costituzionale al sistema delle Conferenze⁹³.

Era già accaduto con la riforma costituzionale proposta dal Governo Berlusconi II e bocciata dal referendum popolare nel giugno del 2006. La proposta di legge costituzionale⁹⁴ prevedeva infatti una modifica dell'art. 118 Cost., affidando alla legge bicamerale⁹⁵ il compito di istituire le Conferenze al fine di realizzare, in tale ambito, la leale collaborazione e di promuovere intese e accordi⁹⁶. Le critiche maggiori mosse in quest'ambito al tentativo di riforma consistevano nel fatto che lo schema di competenze affidate alle Conferenze avrebbe finito con l'entrare in rotta di collisione con le prerogative del Parlamento, a valere soprattutto per quel che riguardava le funzioni del nuovo "Senato federale"⁹⁷.

Il disegno di legge costituzionale attualmente all'attenzione delle Camere si compone di due articoli, il primo dei quali inserisce in Costituzione l'art. 116-bis, in base al quale *"La legge istituisce la Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese tra i livelli di governo. Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su, un medesimo oggetto"*.

⁹² A.S. 1825 *"Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione"*, presentato in data 22 maggio dai Sen. Dario Parrini e Roberta Pinotti e assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) in data 26 maggio 2020.

⁹³ I vari tentativi di intervento riformatore dei sistemi di raccordo tra Stato e Regioni sono definiti "maldestri" in A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2012, p. 13 e ss.

⁹⁴ A.S. 2544 e A.C. 4862; *Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione.» "Modifiche alla Parte II della Costituzione"*, pubblicato ai fini notiziali in GU n. 269 del 18 novembre 2005.

⁹⁵ La riforma del 2006 prevedeva una "tripartizione" del procedimento legislativo: tutti i procedimenti previsti erano formalmente bicamerali, ma uno vedeva la prevalenza della Camera, un secondo la prevalenza del Senato e un terzo procedimento aveva un carattere sostanzialmente bicamerale e prevedeva la parità dei due rami del Parlamento. Si veda, su questo, S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

⁹⁶ Si veda C. BASSU, *La Conferenza Stato-regioni nella riforma costituzionale*, in T. GROPPPI - P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, Governo, Autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano 2005.

⁹⁷ Segnalava T.E. FROSINI, *Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un "puzzle" costituzionale*, in T. GROPPPI - P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, Governo, Autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano 2005: *"C'è la possibilità concreta, allora, che sia quest'organo, e non il Senato federale, a svolgere la funzione di mediazione, determinando il contenuto di iniziative legislative e conseguentemente svuotando di significato la sede parlamentare. Il rischio che si venga a creare una sorta di tricameralismo, per giunta conflittuale, non appare poi così lontano"*.

L'art. 2 propone invece di aggiungere un comma all'art. 117 Cost. al fine di inserire nell'ordinamento la clausola di supremazia⁹⁸, prevedendo il suo esercizio su proposta del Governo, previo parere della Conferenza Stato-Regioni⁹⁹.

Proprio in tale ottica va letto l'intento di costituzionalizzare le Conferenze: si tratta infatti, nel caso specifico, di una misura tesa a controbilanciare l'inserimento della clausola di supremazia statale, obbligando il Governo – tramite previsioni di rango costituzionale – a confrontarsi con i rappresentanti delle Autonomie.

Entrando nel merito della proposta, essa procede a fotografare l'esperienza già in atto, e quindi a riproporre lo schema delle Conferenze quale oggi disciplinato con legge dello Stato, senza procedere ad alcuna riforma del suo funzionamento. Il rischio di tale operazione è che le Conferenze, soprattutto la Stato-Regioni, si trasformino in una sorta di terza Camera¹⁰⁰ che, se da una parte si potrà trovare a sovrapporre le proprie funzioni a quelle del Parlamento, quando non proprio a sostituirlo, dall'altra potrebbe avere l'effetto di scoraggiare futuri interventi in termini di differenziazione delle Camere e creazione di una camera di rappresentanza delle autonomie territoriali.

Non poche sono poi le questioni che il testo della proposta solleva sul piano del funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione in relazione all'esercizio della clausola di supremazia: come “riconoscere” l'esercizio di detta clausola e come distinguerlo dall'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost.; come ricondurre alle Regioni materie sulle quali è intervenuto lo Stato per il tramite di un atto normativo adottato in applicazione della clausola di supremazia¹⁰¹; come determinare i limiti entro i quali lo Stato può muoversi nell'esercizio del potere normativo in applicazione della clausola¹⁰².

⁹⁸ La dottrina si è concentrata molto sul tema della clausola di supremazia in occasione dei commenti al progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi, che ne proponeva l'introduzione. Il pensiero diffuso sul tema è ben riassunto in A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 8/2014, p. 3, il quale evidenzia che l'inserimento della clausola di supremazia sia da ritenersi elemento che “*corrisponde a ciò che la migliore dottrina di diritto regionale andava dicendo da tempo e che, soprattutto, cerca di superare l'esperienza infausta conosciuta dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001*». Più in generale, sull'opportunità di inserire una clausola di supremazia si veda A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, pp. 557-564; B. CARAVITA, *Quanta Europa... cit.*, p. 32; ID., *Riforma costituzionale: le ragioni del sì, cit.* p. 24.

⁹⁹ L'art. 2 del d.d.l. cost. recita: “*Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale*”.

¹⁰⁰ Cfr. M. VILLONE, *Introduzione di una supremacy clause nell'art. 117 e costituzionalizzazione delle Conferenze Stato-Autonomie. Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato*, 23 giugno 2020, pp. 4-5.

¹⁰¹ Secondo F. BILANCIA, *Audizione informale in merito all'esame del disegno di legge AS ddl cost. 1825 Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione*, 23 giugno 2020, “[...] una volta riassorbita al livello statale è difficile immaginare come tale materia possa poi rientrare nell'alveo delle attribuzioni regionali”.

¹⁰² Si veda D. DE LUNGO, *A.S. 1825 – Disegno di legge costituzionale recante “Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione”*. Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato, 30 giugno 2020.

Ancora in merito al ruolo della Stato-Regioni configurato nell'art. 2 del disegno di legge costituzionale, vanno sottolineati alcuni aspetti riguardanti la natura di tale coinvolgimento: la Conferenza è infatti chiamata ad esprimere un parere – obbligatorio e non vincolante – ma nulla viene specificato circa tempistiche e termini a sua disposizione. Il Governo è infatti obbligato a chiedere il parere della Conferenza entro l'approvazione definitiva della legge in discussione, per ovvie questioni di ragionevolezza, ma non è tenuto a sottoporre la questione alla Stato-Regioni prima della trasmissione alle Camere.

Inoltre, e questo è forse l'aspetto più critico, non è previsto alcun termine (né alcun rinvio della questione ad una legge attuativa) entro cui la Conferenza deve esprimersi¹⁰³, né alcuna previsione circa le conseguenze dell'eventuale inerzia da parte della Conferenza stessa. Onde evitare ipotesi di “stallo”, appare opportuna la previsione di una legge di attuazione, alla stregua di quanto previsto per l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost.¹⁰⁴

Conferire rango costituzionale alle Conferenze è un'ipotesi da accogliere con favore, e che va a colmare quella che è stata da più parti riconosciuta come una delle più grandi lacune della riforma costituzionale del 2001¹⁰⁵. Bisogna comunque sottolineare come una costituzionalizzazione che si limiti a riproporre il loro assetto attuale non risolverebbe il problema del coinvolgimento delle autonomie nella fase di produzione normativa, per il quale è necessaria la predisposizione di nuovi e più incisivi strumenti.

5. Governo e Regioni durante l'emergenza sanitaria.

Per valutare il funzionamento complessivo delle attuali sedi di concertazione, appare opportuno osservarne l'attività durante un periodo di particolare *stress* quale è stato e continua ad essere quello dell'emergenza sanitaria. I tentativi di riforma non possono infatti prescindere dall'andamento delle istituzioni oggetto delle riforme stesse¹⁰⁶, e l'intensificarsi del dialogo tra i diversi livelli di governo cui si è necessariamente assistito nel corso del 2020 fornisce spunti di una certa rilevanza.

Come detto in apertura, il tema centrale del rapporto Stato-Regioni in tempo di pandemia riguarda il fatto che l'emergenza ha determinato la necessità di dare ai problemi più urgenti una risposta che fosse unitaria ma allo stesso tempo differenziata in base ai territori. Non c'è bisogno infatti di sottolineare come alcune Regioni siano state colpite più di altre dall'emergenza e come, anche tra le Regioni più colpite, la tipologia

¹⁰³ Cfr. F. BILANCIA, *Audizione... cit.*, p. 4.

¹⁰⁴ L'art. 120, come noto, in chiusura rinvia espressamente ad una legge attuativa: “La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

¹⁰⁵ *Ex multis*, A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle conferenze (art. 118.3)*, in *federalismi.it*, n. 2/2006, p. 1-2.

¹⁰⁶ C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2, 2010, p. 109.

di diffusione territoriale del virus abbia potuto dar adito a misure sanitarie parzialmente diverse in termini di strategia di contrasto¹⁰⁷.

La differenziazione delle situazioni ha portato ad una sovraesposizione dei Presidenti di Regione che, in ragione di un coinvolgimento “emotivamente” maggiore¹⁰⁸ dovuto alla vicinanza con un elettorato che si attendeva da loro risposte “concrete”, e altresì in ragione della legittimazione di cui godono per via della loro elezione diretta, si sono preoccupati di rimarcare la specificità del territorio della propria Regione con una sovrabbondanza di – talvolta creative¹⁰⁹ – misure contenenti normative più restrittive.

La proliferazione di provvedimenti e l’atteggiamento dei vertici degli esecutivi regionali hanno determinato il palesarsi di una nuova conflittualità tra livelli di governo¹¹⁰, dovuta soprattutto alla difficoltà nell’individuare le sfere di competenza di ciascuna delle istituzioni coinvolte.

Il Governo, da parte sua, nell’adozione degli atti normativi necessari a fronteggiare l’emergenza, ha previsto il coinvolgimento delle Regioni, ma lo ha fatto, come si è avuto modo di sottolineare¹¹¹, innanzitutto prevedendo la richiesta di meri pareri, per il tramite dell’utilizzo del termine “*sentito*”, e inoltre disponendo la consultazione dei Presidenti delle Regioni coinvolte, ovvero, nei casi di coinvolgimento dell’intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle Regioni. La scelta è stata dunque quella di puntare su un confronto non vincolante in sedi squisitamente politiche.

Va riconosciuto come poi, in realtà, molte delle questioni più rilevanti – come ad esempio le Linee Guida per la riapertura delle scuole o quelle in tema di trasporti – abbiano avuto un passaggio in Conferenza Stato-Regioni, ma la loro elaborazione è avvenuta in sede di Conferenza delle Regioni e la loro concertazione con lo Stato è avvenuta nell’ambito del dialogo tra Stefano Bonaccini – Presidente della Regione Emilia-Romagna e Presidente della Conferenza delle Regioni – e il Governo¹¹², come del resto previsto dai decreti legge nn. 6 e 19 del 2020.

¹⁰⁷ Si pensi alla scelta tra tamponi a larga scala e tamponi solo se necessario, che hanno ad esempio diviso la strategia veneta da quella lombarda, oppure ad alcune scelte di tipo organizzativo, come quella della Regione Emilia-Romagna, che si è dotata di un commissario *ad acta*. Cfr. U. ALLEGRETTI - E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2020, p. 539.

¹⁰⁸ Così A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *federalismi.it*, n. 25/2020, p. vi.

¹⁰⁹ F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, p. 41, parla di “*garibaldina*” e *creativa autonomia*.

¹¹⁰ Cfr. A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni... cit.*, p. iv.

¹¹¹ *Supra*, § 1.

¹¹² Solo a titolo di esempio, tra le cronache istituzionali riportanti gli incontri tra il Presidente Bonaccini e il Governo, si segnala *Coronavirus, sulla scuola fallito l'incontro governo-Regioni. Bonaccini avverte: "Così rischiamo il caos"*, ne *La Stampa*, 27 agosto 2020.

La Conferenza Stato-Regioni è rimasta dunque sostanzialmente esclusa dalla gestione dell'emergenza e, per diversi aspetti, la cosa era prevedibile, in quanto i suoi tempi e le sue modalità di funzionamento non ne fanno un luogo adatto alla condivisione di strategie politiche, soprattutto se di urgente definizione¹¹³. Secondo parte della dottrina, il contesto ora descritto ha avuto come prodotto una adeguata collaborazione tra il Governo e le Regioni, con il primo che ha saputo porsi in una giusta dialettica con le seconde, scegliendo una strategia di uniformazione di "criteri minimi" che lasciassero alle autonomie la possibilità di misure più restrittive, di formulare proposte e di esprimere pareri, garantendo così allo stesso tempo il contributo delle Regioni alle decisioni riguardanti tutto il territorio nazionale e la possibilità di procedere ad una effettiva differenziazione sulla base delle specifiche esigenze¹¹⁴. Per contro, molti altri osservatori hanno evidenziato come l'emergenza abbia sovvertito l'ordine che si era venuto a creare nei rapporti tra livelli di governo, inasprendo tensioni sfociate in una rinnovata conflittualità e in una caotica ridefinizione delle competenze¹¹⁵. Al di là di quale sia la valutazione circa lo stato del regionalismo italiano post-pandemia, appare evidente la necessità di individuare e attivare nuove sedi di confronto interistituzionale. Le Conferenze restano in fatti un luogo prezioso per la gestione amministrativa di alcune materie, ma non sono sufficienti (e non sono preposte) a realizzare esaustivamente tutti gli ambiti della collaborazione con lo Stato. Le esigenze unificatrici dello Stato, infatti, di cui il Governo si fa portatore, così come gli interessi di differenziazione e di autonomia di cui è portatrice ciascuna Regione non possono esaurirsi nella Conferenza Stato-Regioni. Lo testimonia il dato per cui gli stessi esecutivi che animano la Stato-Regioni abbiano scelto vie di confronto e consultazione ad essa alternative per poter essere decidenti. Se mai ve ne fosse stato il bisogno, si ha dunque l'ennesima riprova della necessità di un luogo istituzionalizzato di rappresentanza degli interessi delle autonomie, e questo non può che essere una seconda camera che ne raccolga e canalizzi le istanze¹¹⁶, così da poter spingere il Governo ad un confronto continuo e trasparente, e ad una declinazione nuova del principio collaborativo.

¹¹³ A. POGGI, *op. ult. cit.*, pp. ix-x.

¹¹⁴ U. ALLEGRETTI – E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo...cit.*, pp. 542-544.

¹¹⁵ Oltre al più volte citato contributo di A. POGGI, si richiamano qui, *ex multis*, V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, pp. 984-985; M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, pp. 198-199; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus... cit.*, p. ix; L. CASTELLI, *Caos Stato-Regioni, legge incompleta servono correttivi*, ne *Il Riformista*, 30 marzo 2020; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza... cit.*, p. 43; A. D'ANDREA, *Protezione della salute, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in *Giustizia insieme*, n. 946, 24 marzo 2020, p. 2; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti... cit.*, p. 130.

¹¹⁶ Appare efficace la sintesi di L. CASTELLI, *Caos Stato-Regioni... cit.*, secondo cui "[...] finché il Governo non ha convocato un tavolo per coordinare le iniziative comuni da mettere in campo, ognuna di esse si è mossa in ordine sparso, facendo prevalere i propri interessi particolaristici rispetto alla necessità di dare risposte uniformi su scala nazionale. Da questo punto di vista, allora, una seconda Camera territoriale non solo darebbe alla cooperazione legislativa tra Stato e Regioni una sede adeguata, ma sarebbe anche un modo di responsabilizzare le Regioni, chiamandole ad acquisire una visione nazionale dei problemi [...]".

Il recente dibattito sul referendum costituzionale per la riduzione del numero dei Parlamentari ha toccato anche il tema dell'impatto che la modifica potrebbe avere sulla capacità del nuovo Parlamento di assicurare una adeguata rappresentanza¹¹⁷ territoriale delle Camere¹¹⁸. I promotori delle modifiche costituzionali hanno spesso chiarito come la riduzione numerica sia solo il primo step di un più complesso percorso di riforme¹¹⁹.

In ragione dell'approvazione della novella costituzionale, sancita dall'esito positivo del referendum costituzionale del 20-21 settembre 2020, potrebbe essere lecito auspicarsi che l'attuale legislatura si impegnerà ad intervenire anche sulla differenziazione dei due rami del Parlamento, dando finalmente vita ad una Camera Alta composta dai rappresentanti delle autonomie¹²⁰, riuscendo così a compiere un passo necessario per il funzionamento del regionalismo italiano, a conseguire una istituzionalizzazione ordinata ai rapporti tra lo Stato e le Regioni e a risolvere gli eventuali problemi di rappresentanza dei territori che la riduzione numerica dei parlamentari potrebbe far sorgere.

¹¹⁷ Sul concetto di rappresentanza e la distinzione da quello di rappresentatività, applicato agli effetti del referendum costituzionale del 20-21 settembre, si veda A. MORELLI, *Taglio dei parlamentari, rappresentanza e rappresentatività: forse c'è un equivoco*, in *lacostituzione.info*, 16 settembre 2020.

¹¹⁸ Evidenziano l'impatto della riduzione dei parlamentari sulla rappresentanza territoriale G. BRUNELLI, *Una revisione senza qualità (riformatrice)*, p. 3; G. CERRINA FERONI, *Si può fare finta che tutto sia come prima? Le ragioni di un NO al referendum sulla riduzione dei parlamentari*, p. 5; F. CONTE, *Taglio dei Senatori: chi perde (la Basilicata) e chi guadagna (la Valle d'Aosta) in termini di rappresentanza*, in *lacostituzione.info*, 29 agosto 2020; G. DE MINICO, *No a una riforma ingannevole*, p. 8; A. PISANESCHI, *La banalizzazione della Costituzione*, p. 2, tutti in *federalismi.it – paper*, 9 settembre 2020. *Contra* I. NICOTRA, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità per il rilancio della rappresentanza*, p. 7; L.A. MAZZAROLLI, *Le ragioni del «no» al referendum ex art.138 Cost. del 20 e 21 settembre 2020, esposte da chi, pur senza grandi entusiasmi, ha deciso di votare «sì»*, sempre in *federalismi.it – paper*, 9 settembre 2020.

¹¹⁹ Il Ministro degli Esteri, Luigi Di Maio, ha di recente ribadito, rispondendo ai giornalisti che chiedevano se l'esito positivo del referendum porterebbe alla revisione del bicameralismo perfetto: *"Penso che il taglio dei parlamentari non possa essere esaustivo di per sé, ma è un primo passo per un processo di modernizzazione dell'Italia"*. Si veda *Referendum, Di Maio: "Sì Pd rafforza alleanza di governo"*, riportato da *AdnKronos.it*, 8 settembre 2020. L'opportunità di completare la riduzione dei parlamentari con altre riforme volte a puntellare l'assetto delle Camere desta preoccupazione in A. D'ANDREA, *Dopo il "taglio" dei parlamentari*, in *lacostituzione.info*, 22 settembre 2020; è invece un auspicio in F. SEVERA, *Per dare colore ad una riforma sbiadita*, in *lacostituzione.info*, 17 settembre 2020.

¹²⁰ Tra i commenti all'esito del referendum, la proposta di intervento sulla differenziazione delle Camere è stata rilanciata da B. CARAVITA, *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in *federalismi.it*, n. 26/2020, p. v-vi, in cui si sostiene che *"A fronte di due Camere ridotte nel numero e che, de iure condito, fanno le stesse identiche cose, sarà necessario aprire una seria, serena e approfondita riflessione se andare verso il monocameralismo ovvero se finalmente differenziare il nostro – atipico – bicameralismo"*, e ancora *"La strada, invece, che appare immediatamente – ma direi anche necessariamente – praticabile è quella della trasformazione di un Senato ridotto a 200 componenti in Camera delle Regioni e delle autonomie"*.