

LE RELAZIONI ISTITUZIONALI FRA STATO E REGIONI (*UTISOCIAE E UTISINGULAE*)**

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il principio di autonomia, fondamento delle relazioni istituzionali. – 3. Il regionalismo cooperativo, habitat delle relazioni istituzionali. – 4. Gli organi delle relazioni istituzionali. – 4.1 L'organo come sede di relazioni istituzionali. – 4.2 L'organo come parte di relazioni istituzionali. – 5. La Regione utisingula nelle relazioni interregionali e con lo Stato. – 6. Dimensione locale ed europea delle relazioni istituzionali. Cenni. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La piena condivisione delle premesse di metodo e di merito, sulle quali si basa l'ampia e densa relazione di Alessandro Morelli, fa sì che il ruolo di discussore si traduca essenzialmente nella valorizzazione di alcuni profili, soggettivamente reputati particolarmente meritevoli di attenzione, nell'ambito del tema oggetto della sessione.

Nella prospettiva ora indicata, occorre anzitutto definire la portata semantica del titolo della sessione: "Le relazioni istituzionali". A tal fine, dall'aggettivo "istituzionale" può risalirsi al sostantivo "istituzione", da leggersi come ordinamento giuridico, rifacendosi alla "necessaria ed assoluta" equazione romaniana¹. Definisce ulteriormente il significato del titolo in discorso il suo inserimento nel macrotema "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale", cui il nostro Convegno è dedicato. Il riferimento al dato geografico evoca infatti, nella sua etimologia, l'elemento territoriale², consentendo di leggere in questa sede le istitu-

* Associato di Diritto Costituzionale nell'Università di Trento.

** Il presente scritto costituisce il testo definitivo dell'intervento svolto come *discussant* nella II sessione "Le relazioni istituzionali" del XXXIII Convegno annuale dell'AIC "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale" (Firenze, 16-17 novembre 2018).

¹ Secondo la quale, com'è noto, "ogni ordinamento giuridico è un'istituzione, e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico" (S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 2 ed., Firenze, Sansoni 1946, ristampa 1962, 27).

² Sul quale si vedano G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, L. ANTONINI, *Alla ricerca del Territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza* e C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario*

zioni come quegli ordinamenti giuridici a base territoriale³, corrispondenti agli enti pubblici territoriali⁴. Il porre la geografia del potere come “un problema di diritto costituzionale” delimita infine l’oggetto dell’analisi, in quanto opportunamente la circoscrive alle relazioni interne all’ordinamento statale, lasciando sullo sfondo quelle ad esso esterne, in quanto prevalentemente proprie del diritto internazionale o di quello europeo.

Nel quadro dell’ordinamento costituzionale italiano, connotato dal principio di autonomia e caratterizzato dal realizzarsi di una forma di regionalismo cooperativo, ci si soffermerà dunque soprattutto sulle relazioni fra lo Stato e le Regioni nonché tra queste ultime, trattandosi degli ambiti più propriamente riconducibili al diritto costituzionale.

2. Il principio di autonomia, fondamento delle relazioni istituzionali

Ragionare di relazioni istituzionali all’interno di un ordinamento costituzionale presuppone che esso non sia rigidamente centralistico. Se invece lo fosse, al suo interno potrebbe probabilmente individuarsi una “catena” del potere⁵, in grado di trasmettere decisioni dal centro alla periferia e informazioni nella direzione opposta, almeno secondo un modello idealtipico⁶ di Stato centralizzato; non vi sarebbero però relazioni istituzionali in quanto esse richiedono, *ex hypothesi*, la presenza di più istituzioni, da intendersi in questa sede quali ordinamenti a base territoriale, come si è detto poc’anzi.

La relazione, anche istituzionale, presuppone infatti alterità. Ora, in un ordinamento costituzionale unitario qual è il nostro, l’alterità e dunque il pluralismo ordinamentale che rende possibili le relazioni istituzionali paiono discendere dal principio di autonomia⁷; il pluralismo ordinamentale corrisponde così a un pluralismo autonomistico. Altrimenti detto, l’art. 5

2016, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale, Sovranità Rappresentanza Territorio*, Atti del XXXI Convegno annuale, Trento, 11-12 novembre 2016, Napoli, Jovene, 2017, *passim*, spec. rispettivamente: 433-452, 520-528 e 561-570, 593-610.

³ Sulla qualifica di “istituzione” riferita allo Stato-ordinamento si veda F. MODUGNO, *Istituzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIII, 1973, 70-71.

⁴ Vedi G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, VI, 1991, 120 e 126.

⁵ Così nell’ordinamento fortemente centralizzato disegnato dalla Costituzione francese dell’anno VIII (1800) può individuarsi una “chaîne de pouvoirs”, che dal Primo Console discende verso i Prefetti, i Sottoprefetti e i Sindaci, tutti di nomina direttamente o indirettamente governativa (così P. ROSANVALLON, *L’État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Édition du Seuil, 1990, 112), ma non possono invece identificarsi relazioni istituzionali, in assenza di pluralismo ordinamentale.

⁶ Si fa naturalmente riferimento a M. WEBER, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, Mohr, 1922, trad. it. a cura di P. Rossi, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1958, 108. Sull’utilizzo del “concetto di tipo (tipo ideale, archetipo)” nella scienza giuridica costituzionalistica confronta G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 9 ed., Padova, Cedam, 2013, 99. Per una sua applicazione nell’ambito della forma di Stato vedi M. VOLPI, *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione Europea*, Sezione I, *I tipi di Stato*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, 5 ed., Torino, Giappichelli, 2016, 361.

⁷ Analogamente, il coordinamento presuppone “una pluralità di attività e di soggetti (o di figure soggettive) di cui l’ordinamento riconosce una qualche autonoma individualità” (V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del Diritto*, X, 1963, 631).

Cost., ponendo “il principio unitario nella prospettiva autonomistica”⁸, postula un equilibrato bilanciamento fra l’uno e l’altra, che a sua volta richiede una rete di relazioni istituzionali interordinamentali, nel quadro di un regionalismo cooperativo, basato sul principio di leale collaborazione⁹; non per nulla la giurisprudenza costituzionale delinea quest’ultimo quale “espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, «riconosce e promuove le autonomie locali»” (sent. n. 242 del 1997, punto 4. *in diritto*)¹⁰.

Peraltro non solo in generale, ma anche con specifico riferimento alle relazioni istituzionali, il contenuto di principio dell’art. 5 Cost. sembra essere tradito, nella sua attuazione costituzionale, dal Titolo V della parte II della Costituzione¹¹. Considerazione che può riferirsi tanto al testo originario del Titolo V quanto a quello introdotto nel 2001, sebbene il secondo, a differenza del primo, almeno menzioni alcuni atti delle relazioni istituzionali¹² e, nel testo della legge di revisione, un organo dove esse avrebbero forse potuto realizzarsi. Si fa qui naturalmente riferimento: da un canto, all’intesa fra lo Stato e la Regione (ordinaria)¹³ nell’ambito del procedimento di differenziazione ex art. 116, co. 3 Cost. e all’intesa fra Regioni ex art. 117, co. 8 Cost.¹⁴; dall’altro, alla “piccola Camera delle Autonomie”¹⁵, vale a dire all’ipotizzata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con “rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali”, secondo la previsione dell’art. 11 legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro tuttora inattuata.

L’art. 5 Cost. preannuncia dunque una “rivoluzione promessa”¹⁶, per cui “l’autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della so-

⁸ G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, 2 ed., Milano, Giuffrè, 2009, 56.

⁹ Vedi *infra* par. 3.

¹⁰ Vedi P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 4 ed., Torino, Giappichelli, 2016, 420.

¹¹ Così è stato condivisibilmente sottolineato “come lo stesso disegno dell’autonomia a grandi linee tracciato nel Titolo V, nel vecchio così come nel nuovo risultante dalla riforma del 2001, esibisca complessive carenze e si presenti fortemente arretrato rispetto alla indicazione di valore contenuta nell’art. 5 della Carta, specificamente nella parte in cui sollecita la ricerca di un soddisfacente equilibrio tra unità e autonomia” (A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *le Regioni*, 2017, 16).

¹² Al riguardo si è osservato che “le intese hanno fatto la loro apparizione nel testo della Costituzione solo a seguito della riforma del 2001” (A. D’ATENA, *Diritto regionale*, 3 ed., Torino, Giappichelli, 2017, 349).

¹³ Così A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, 46-48 e A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (cur.), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, il Mulino, 2018, 328. Reputa invece applicabile l’art. 116, co. 3 Cost. anche alle Regioni ad autonomia speciale D. GALLIANI, *All’interno del Titolo V: le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” di cui all’art. 116, co. 3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *le Regioni*, 2003, 423.

¹⁴ Cui può aggiungersi il co. 3 dell’art. 118 Cost., come novellato dalla legge cost. n. 3 del 2001, in particolare laddove prevede che la legge statale disciplini “forme di intesa e di coordinamento nella materia dei beni culturali” (ne sottolinea il carattere di “assoluta novità” G. RIVOSECCHI, *Art. 118*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (cur.), *La Costituzione italiana*, cit., 368).

¹⁵ Si veda R. BALDUZZI, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, 2003, 85.

¹⁶ Secondo la nota espressione di P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (cur.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, Barbera, 1950, CXXXV, con generale riferimento alle “riforme di carattere sociale”.

vranità dello Stato”¹⁷, in quanto le autonomie “incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato”¹⁸. Tuttavia “una mortificazione della carica davvero rivoluzionaria che il testo normativo celava nelle sue espressioni”¹⁹ si registra subito, già nelle disposizioni costituzionali che compongono l’immediatamente successivo Titolo V; tanto è vero che si reputa ne sia scaturito un “regionalismo senza modello”²⁰ o “senza anima”²¹. La “rivoluzione promessa” sembra dunque risolversi in una rivoluzione “mancata”²², o quantomeno “incompiuta”²³.

Per quanto specificamente attiene alle relazioni istituzionali, non trova alcuna menzione a livello costituzionale il “sistema delle Conferenze”²⁴. La disciplina di queste ultime è interamente rimessa alla legislazione ordinaria, se non, inizialmente, a fonti sublegislative. È noto che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (*hinc inde* Conferenza Stato-Regioni) sia stata istituita con d.P.C.m. 12 ottobre 1983, per essere quindi disciplinata legislativamente: dapprima dall’art. 12 legge 23 agosto 1988, n. 400 e dal d.lgs. 16 dicembre 1989, n. 418, adottato sulla base della delega contenuta al co. 7 del citato art. 12; quindi, più dettagliatamente, dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 che regola complessivamente il “sistema delle Conferenze”. Il d.lgs. n. 281, infatti, quanto ad organi, disciplina anche la Conferenza Stato-città e autonomie locali (*hinc inde* Conferenza Stato-città, anch’essa inizialmente istituita con atto sublegislativo, il d.P.C.m. 2 luglio 1996) e la Conferenza unificata, che riunisce quest’ultima e la Conferenza Stato-Regioni; quanto ad atti, il d.lgs. n. 281 del 1997 regola le intese e gli accordi attraverso cui si cristallizzano le relazioni istituzionali.

3. Il regionalismo cooperativo, *habitat* delle relazioni istituzionali

Le relazioni istituzionali oggetto del presente scritto si inseriscono nell’ambito di un regionalismo che può essere definito cooperativo, sulla scorta dell’analoga e consolidata ag-

¹⁷ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma 1975, 286; riflessione recentemente e opportunamente ripresa sia da S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017, 39, sia da E. BALBONI, *Introduzione, Autonomie, federalismo, regionalismo*, in M. CARLI, *Diritto regionale, Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, 2018, 17-18.

¹⁸ C. ESPOSITO, *Autonomia e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 81.

¹⁹ G. BERTI, *Art. 5*, cit., 277, che peraltro riferisce espressamente tale valutazione ad alcune interpretazioni dottrinali dell’art. 5 immediatamente successive all’entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

²⁰ Così, sia dal titolo, M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *le Regioni*, 1994, 1314.

²¹ I. RUGGIU, *L’evoluzione del sistema delle autonomie territoriali*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (cur.), *Vent’anni di Costituzione (1993-2013), Dibattiti e riforme nell’Italia dei due secoli*, Bologna, il Mulino, 2015, 438.

²² Secondo la nota espressione gramsciana, riferita al risorgimento italiano quale “rivoluzione senza rivoluzione” (A. GRAMSCI, *Quaderno 19, Risorgimento italiano*, Torino, Einaudi, 1977, 99).

²³ Così A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, testo dattiloscritto della relazione, presentato al Convegno, 18.

²⁴ Denominazione oramai invalsa e utilizzata già da F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *le Regioni*, 2000, 472 e P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, 547.

gettivazione di uno dei possibili modelli di federalismo. Non si intende qui addentrarsi nella selva definitoria che caratterizza le innumerevoli qualificazioni²⁵ attribuite al federalismo²⁶, in quanto un cammino di tal fatta potrebbe facilmente condurre a una sterile logomachia. Tuttavia a fini esplicativi può essere utile riprendere la tradizionale distinzione *competitive federalism/cooperative federalism*; nella traduzione italiana, il primo aggettivo può essere reso con competitivo o con concorrenziale.

Ora, un regionalismo qualificato in senso economicisticamente concorrenziale sembra risultare estraneo alla Costituzione repubblicana, nella quale le Regioni non sono collocate in competizione economica fra loro, né con lo Stato che d'altra parte non può porle in concorrenza l'una con l'altra; è sufficiente richiamare, quanto al primo profilo, il divieto a carico della Regione di istituire dazi o di "adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni" (l'art. 120, co. 1 Cost.); quanto al secondo profilo, semmai, al contrario, l'istituzione, con legge statale, di "un fondo perequativo (...) per i territori con minore capacità fiscale per abitante" (l'art. 119, co. 3 Cost.), nonché la previsione di "risorse aggiuntive" e di "interventi speciali" dello Stato, finalizzati, tra l'altro, a "rimuovere gli squilibri economici e sociali", in favore di determinati enti territoriali svantaggiati (co. 5). Il regionalismo competitivo non pare dunque attagliarsi al contesto costituzionale italiano.

A ben vedere, nel nostro ordinamento il regionalismo cooperativo non sembra trovare una possibile antitesi nel regionalismo competitivo; l'alternativa al regionalismo cooperativo pare rappresentata piuttosto dal regionalismo garantista, in una prospettiva che peraltro non esclude momenti di possibile composizione con quest'ultimo. L'elemento caratterizzante il regionalismo cooperativo può rinvenirsi nell'integrazione delle competenze, la cui alternativa pare rappresentata dalla separazione delle medesime, tipica appunto del regionalismo garantista²⁷.

Il testo della Costituzione repubblicana sembrava forse propendere per una forma di regionalismo garantista, laddove pareva separare piuttosto nettamente le competenze, legislative e soprattutto amministrative, dello Stato e delle Regioni, ricorrendo al criterio dell'elencazione delle materie; tuttavia una volta istituite le Regioni ordinarie, l'attuazione del Titolo V ben presto evolve verso forme di cooperazione, che il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 rende quasi inevitabili, ritagliando funzioni amministrative trasferite o delegate alle Regioni ordinarie nelle materie costituzionalmente elencate che vedono le rimanenti funzioni mantenere il loro carattere statale, con una suddivisione che il "parallelismo alla rovescia"²⁸ estende

²⁵ Qualificazioni ascrivibili anche alla vaghezza del sostantivo "federalismo" (vedi A. TORRE, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, *Impressioni di un discussant*, testo dattiloscritto della relazione, presentato al Convegno, 4).

²⁶ Vedi L.M. BASSANI, W. STEWART, A. VITALE, *I concetti del federalismo*, Milano, Giuffrè, 1995, *passim*, spec. 118-120 e 137-143, con specifico riferimento al federalismo competitivo e al federalismo cooperativo, di cui si discorre poco oltre nel testo.

²⁷ Si veda T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 9 ed., Milano, 2012, 107-108.

²⁸ Così già F. SORRENTINO, *Introduzione*, in F. SORRENTINO, P. COSTANZO, F. OLIVA, M. POSARELLI, *Comuni, Province, Comunità montane nel decreto 616*, Genova, Consiglio regionale della Liguria, 1979, 1-2.

dall'amministrazione alla legislazione. Negli stessi anni la giurisprudenza costituzionale, a partire dal 1976²⁹, inizia a delineare il principio di leale collaborazione nelle relazioni fra Stato e Regioni, nominandolo così espressamente a partire dalla sent. n. 499 del 1988, al punto 9. *in diritto*³⁰. Dall'integrazione competenziale e dal principio di leale collaborazione sembra discendere l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni e quindi la definizione complessiva del "sistema delle Conferenze", vale a dire dell'insieme degli organi nei quali si concretano le relazioni istituzionali presupposte dal regionalismo cooperativo. Poiché quest'ultimo, come il corrispondente federalismo cooperativo, si sviluppa soprattutto a livello amministrativo, non stupirà constatare come gli organi in discorso siano composti dai vertici degli esecutivi, d'altra parte più adatti a porre in essere relazioni istituzionali, in quanto rappresentano sinteticamente l'ente nel suo complesso. Altrimenti detto, le relazioni istituzionali sembrano generalmente porsi quali relazioni intergovernative.

Lo stesso vigente Titolo V, pur connotato da una separazione di competenze legislative fra Stato e Regioni³¹, non preclude ipotesi di "concorrenza di competenze" (C.cost., sent. n. 50 del 2003, punto 5. *in diritto*), dovute anche all'attribuzione allo Stato di competenze "trasversali"³² che variamente intersecano le competenze regionali. Nella stessa direzione, il recepimento del principio di sussidiarietà verticale, non solo nella legislazione ordinaria (legge 15 marzo 1997, n. 59), ma anche e soprattutto in quella costituzionale (legge cost. n. 3 del 2001, laddove notoriamente novella l'art. 118 Cost.), contribuisce a rendere meno rigida la ripartizione di competenze, in quanto il *subsidium*, introducendo un "elemento di flessibilità" (C.cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.1. *in diritto*) sembra comportare l'integrazione di queste ultime, non la loro separazione. Ora, secondo la giurisprudenza costituzionale, sia la concorrenza di competenze, quando non si definisca applicando "un criterio di prevalenza" (così ad esempio sent. n. 370 del 2003, punto 4. *in diritto*), sia la chiamata in sussidiarietà (anche legislativa, secondo la sent. n. 303 del 2003, punto 2.2. *in diritto*) implicano il ricorso alla leale collaborazione (sent. n. 278 del 2010, punto 12. *in diritto*). Quest'ultima pare costituire il "metodo tipico della sussidiarietà"³³; non per nulla, il principio di sussidiarietà e quello di leale collaborazione vengono contestualmente recepiti nel testo costituzionale (art. 118, co. 1 e art. 120, co. 2), con legge cost. n. 3 del 2001. Più specificamente, fra chiamata in sussidiarietà e obbligo di leale collaborazione va configurandosi "un nesso inscindibile"³⁴.

²⁹ Sent. n. 175 del 1976, punto 3. *in diritto*.

³⁰ Non senza qualche oscillazione lessicale riscontrabile nella giurisprudenza della Corte costituzionale: nella sent. n. 359 del 1985, punto 4. *in diritto*, e anche successivamente, il principio in discorso viene evocato ricorrendo alla locuzione "leale cooperazione".

³¹ Si veda R. BIFULCO, Art. 5, in A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO (cur.), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet, 2006, 139.

³² G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, in le Regioni*, 2001, 5.

³³ Così già A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, 1080.

³⁴ R. BIN, *La leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Relazione al Seminario "Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni", Roma, 6 aprile 2017, 3, al sito *internet* www.robertobin.it.

Conclusivamente, può oggi ragionarsi di una “natura intrinsecamente cooperativa del regionalismo italiano”³⁵. Essa costituisce il risultato del progressivo indebolimento del regionalismo garantista a vantaggio, appunto, del regionalismo cooperativo, che si manifesta, anche nella giurisprudenza costituzionale, in una definizione delle relazioni fra lo Stato e le Regioni più attenta ai profili procedurali (la ricerca di intese, sulla base del principio di leale collaborazione, come vedremo fra poco) che si affiancano ai profili sostanziali (ripartizione materiale delle competenze)³⁶. Il regionalismo cooperativo può essere dunque metaforicamente descritto in termini di *habitat* delle relazioni istituzionali, in quanto costituisce l’ambiente favorevole al loro sviluppo, come pure al parallelo sviluppo degli organi che le pongono in essere. Al riguardo, può rilevarsi come all’evolversi in senso cooperativo del regionalismo italiano corrisponde la progressiva strutturazione del sistema delle Conferenze, a partire dall’istituzione, nel 1983, della Conferenza Stato-Regioni³⁷.

Il fenomeno ora brevemente descritto sembra costituire la specificazione italiana di una tendenza generalmente riscontrabile in altri ordinamenti. Così durante il *New Deal* rooseveltiano viene istituito, nel 1933, il *Council of State Governments*³⁸, cui corrisponde il profilarsi del *cooperative federalism* nell’immediatamente successiva giurisprudenza della Corte suprema³⁹. Del pari, il federalismo cooperativo tedesco comporta un tale sviluppo delle relazioni intergovernative da tradursi – nonostante la struttura del *Bundesrat*, che sembrerebbe ben attagliarsi a tali relazioni⁴⁰ – nell’istituzione della *Ministerpräsidentenkonferenz* (1954) che riunisce i capi dei Governi dei *Länder*⁴¹. Quanto al versante della giurisprudenza costituzionale, se si comparano l’ordinamento italiano e quello tedesco è agevole riscontrare un significativo parallelismo: come al consolidamento del regionalismo cooperativo italiano corrisponde l’emergere nella giurisprudenza costituzionale del principio di leale collaborazione, così l’orientamento cooperativo progressivamente assunto nel secondo dopoguerra dal federalismo tedesco porta il *Bundesverfassungsgericht* a riprendere e sviluppare il principio (tutt’ora implicito, e tale sin dalla sua originaria formulazione) della *Bundestreue*, adattandolo a un contesto istituzionale differente sia da quello dell’autunno dell’Impero guglielmino, quando il principio si definisce grazie alla riflessione smendiana⁴², sia da quello weimariano che lo aveva comunque accolto⁴³. Leale collaborazione e *Bundestreue* paiono quindi entram-

³⁵ L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell’autonomia*, in *Le Regioni*, 2017, 719.

³⁶ Si veda P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, tomo II, 2 ed., Roma-Bari, Laterza, 2014, 928-929.

³⁷ Vedi *supra* par. 2.

³⁸ Se ne veda il sito internet www.csg.org.

³⁹ Sulla quale vedi, *ex multis*, L.H. TRIBE, *American Constitutional Law*, vol. I, 3rd ed., New York, Foundation Press, 2000, 836-837.

⁴⁰ Vedi *infra* par. 4.2.

⁴¹ Vedi R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, 260-261.

⁴² Si veda R. SMEND, *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, in *Festgabe für Otto Mayer*, Tübingen, Mohr, 1916, ristampa inalterata 1974, *passim*, spec. 261.

⁴³ Vedi A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 1995, 48-49.

be forgiate nella fucina del regionalismo/federalismo cooperativo, quali principi ad esso funzionali⁴⁴.

Il quadro del regionalismo cooperativo italiano, ora tratteggiato, risulta tuttavia meno idilliaco per le Regioni, alla luce della condivisibile osservazione, contenuta nella relazione di Alessandro Morelli⁴⁵, secondo cui il principio di leale collaborazione presenta un “doppio volto”: accanto al volto virtuoso di “freno a dinamiche di centralizzazione esasperata delle competenze”, se ne individua un altro, di “strumento idoneo a veicolare le stesse funzioni degli enti periferici verso il centro”⁴⁶. Così proprio la partecipazione regionale al procedimento decisionale statale, basata sul principio di leale collaborazione e concretatesi nell’intesa in Conferenza Stato-Regioni, diviene, piuttosto paradossalmente, lo strumento di riconduzione allo Stato di competenze amministrative e legislative regionali. Altrimenti detto, l’intesa si pone come il prezzo pagato dallo Stato (ri)accentratore alle Regioni, per compensarle in qualche modo della menomazione competenziale che subiscono⁴⁷. Modalità che viene estesa al procedimento di formazione di atti di grado legislativo, quali i decreti legislativi, dalla sent. n. 251 del 2016, nella quale la Corte costituzionale dichiara costituzionalmente illegittima la disciplina di alcune deleghe legislative in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124 (cosiddetta legge Madia, dal cognome della ministra eponima), in quanto, in presenza di un inestricabile “stretto intreccio fra materie e competenze”, statali e regionali, l’attribuzione della relativa disciplina alla legislazione (delegata) statale avrebbe richiesto non il parere, ma l’intesa, in Conferenza Stato-Regioni o in Conferenza unificata; intesa così introdotta nel testo della legge dalla sent. n. 251, vera e propria sentenza “sostitutiva”, “maggiore ed estrema manifestazione del potere decisionale della Corte costituzionale”⁴⁸.

L’applicazione procedimentale del principio di leale collaborazione, ora descritta, sembra viepiù sfibrare la posizione regionale alla luce della constatazione che l’intesa in Conferenza viene non infrequentemente qualificata come “debole”⁴⁹, e così disciplinata in generale dall’art. 3, co. 3 d.lgs. n. 281 del 1997⁵⁰, salvo eccezioni legislativamente previste⁵¹.

⁴⁴ Con riferimento alla leale collaborazione si veda M. LUCIANI, *Un regionalismo*, cit., 1321. Su analogie e differenze tra la quest’ultima e la *Bundestreue* vedi R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato*, cit., 193-196.

⁴⁵ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, testo dattiloscritto della relazione, presentato al Convegno, 20.

⁴⁶ Volto che, in una prospettiva regionalista e non senza una qualche enfasi, potrebbe definirsi “demoniaco”, riprendendo il titolo della traduzione italiana della nota opera di G. RITTER, *Die Dämonieder Macht*, Stuttgart, Hannsman, 1947, trad. it. di E. Melandri, *Il volto demoniaco del potere*, Bologna, il Mulino, 1958.

⁴⁷ In tal senso si è osservato come “la doverosità del ricorso al sistema delle Conferenze è niente più che compensazione di un potere, statale, che si rilegittima e si riafferma maggiormente” (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*, 2017, 126).

⁴⁸ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 5 ed., Torino, Giappichelli, 2014, 177.

⁴⁹ Così va reputata anche l’intesa richiesta dalla sent. n. 251 del 2016, secondo E. BALBONI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e «l’intendenza seguirà»*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 124.

⁵⁰ Ai sensi del quale: “Quando un’intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata”.

⁵¹ Così art. 8, co. 6 legge 5 giugno 2013, n. 131 che esclude l’applicazione dell’art. 3, co. 3 d.lgs. n. 281 del 1997 alle intese promosse dal Governo “in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, diret-

L'intesa "debole", infatti fa sì che l'atto statale possa essere adottato anche in mancanza di essa, purché sia riscontrabile "lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo" (C.cost., sent. n. 27 del 2004, punto 2. *in diritto*). Pur con le dovute garanzie procedimentali, *le dernier mot* spetta così comunque allo Stato, mentre se l'intesa fosse "forte" in mancanza della stessa si determinerebbe "l'impossibilità di adottare l'atto"⁵²; essa infatti richiede "tanto la collaborazione nel procedimento decisionale, garantita attraverso il confronto fra le parti, quanto un effettivo accordo finale"⁵³.

Va peraltro sottolineato che il meccanismo dell'intesa non è necessariamente pregiudizievole per le Regioni e le loro competenze. Piuttosto, sposta il confronto tra le Regioni e lo Stato su un terreno negoziale, quindi propriamente di relazioni istituzionali; terreno sul quale potrà risultare decisiva "la capacità della classe dirigente locale di interloquire in modo fruttuoso con il Governo"⁵⁴. Il che sembra valere per l'intesa "forte", ma, a ben vedere, potrebbe forse applicarsi anche a quella "debole". In proposito, *mutatis mutandis*, può rammentarsi l'esperienza delle norme di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, che pare dimostrare l'assoluto rilievo che esprime tale capacità, a fronte della previsione statutaria che letteralmente attribuisce una funzione meramente consultiva alla Commissione paritetica, soltanto "sentita", ai sensi dell'art. 107, co. 1 St.⁵⁵.

4. Gli organi delle relazioni istituzionali

Gli organi specificamente preposti allo svolgimento delle relazioni istituzionali possono essere analizzati muovendo da una tassonomia basata su due ipotesi distinte:

- a) le relazioni istituzionali sono poste in essere all'interno dell'organo;
- b) l'organo è una delle parti delle relazioni istituzionali.

In entrambe le ipotesi, potrebbe forse affermarsi che le relazioni in discorso risulteranno tanto più istituzionali in senso proprio, quanto più i componenti dell'organo rappresen-

te a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni".

⁵² G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni, Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006, 57.

⁵³ A. GRATTEI, *I doveri di leale collaborazione*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (cur.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, 226.

⁵⁴ O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2012, 174.

⁵⁵ "Con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente Statuto, sentita una Commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano", *Addeampius* par. 4.1.

teranno anzitutto e soprattutto il rispettivo ente pubblico⁵⁶ che a sua volta corrisponde a un ordinamento giuridico, anch'esso a base territoriale⁵⁷; altrimenti detto, quanto più la rappresentanza territoriale (*scilicet*, in questo contesto, dell'ente) opera, rispetto alla rappresentanza politica, "come una sua modulazione o un suo correttivo"⁵⁸.

4.1. L'organo come sede di relazioni istituzionali

Quando si pone come sede di relazioni istituzionali, l'organo ha natura bilaterale o multilaterale, in quanto formato da due o più componenti, ciascuna delle quali consta di rappresentanti di un ente, o di una categoria dei enti; tanto è vero che l'organo in discorso non risulta pienamente riconducibile all'apparato dello Stato o di altri enti pubblici territoriali (C.cost., sent. n. 116 del 1994, punto 4. *in diritto*)⁵⁹. La natura bilaterale o multilaterale dell'organo non equivale necessariamente a un suo carattere paritetico, purché le diverse componenti dell'organo abbiano lo stesso peso nell'assunzione delle deliberazioni dell'organo stesso.

Al modello di organo bilaterale a composizione numericamente non paritetica ben si attaglia la Conferenza Stato-Regioni, la cui componente statale coincide con la presidenza, attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 12, co. 2 legge n. 400 del 1988). La componente regionale è invece costituita "dai Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e ordinario e dai Presidenti delle Province autonome" (*ivi*). Il carattere bilaterale dell'organo può indursi dalla disciplina legislativa degli accordi e delle intese in Conferenza: gli uni e le altre "si perfezionano con l'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome" (art. 4, co. 2 e art. 3, co. 2 d.lgs. n. 281 del 1997); vale a dire richiedono il voto favorevole sia della componente statale, sia di quella regionale. La prima, in quanto monocratica, non richiede ulteriori precisazioni; così non è per la seconda. La collegialità della componente regionale presuppone infatti una modalità di formazione della sua volontà che l'art. 2, co. 2 d.lgs. n. 281 del 1997 identifica espressamente con riferimento all'adozione di determinati atti (quelli corrispondenti alle "ipotesi in cui la Conferenza esercita competenze decisorie come collegio deliberante", secondo C.cost., sent. n. 206 del 2001, punto 12. *in diritto*), richiedendo "quando non è raggiunta l'unanimità", la maggioranza (assoluta) dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, "componenti la Conferenza". *A contrario*, può quindi argomentarsi che agli altri atti adottati in Conferenza non si applicano le regole delibe-

⁵⁶ Così si è osservato che "all'interno della Conferenza Stato-Regioni gli attori regionali decidono sempre di più in base alla logica territoriale piuttosto che in base a quella dell'appartenenza partitica" (R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *le Regioni*, 2006, 265), fors'anche in quanto "attitudine a rappresentare interessi territoriali e sussistenza della Conferenza appaiono così legati da un nesso inscindibile" (I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *le Regioni*, 2003, 215).

⁵⁷ Vedi *supra* par. 1.

⁵⁸ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, III, 2010, 585, nt. 283.

⁵⁹ Pronuncia relativa alla Conferenza Stato-Regioni che viene piuttosto definita in termini di "istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le Regioni (e le Province autonome)".

relative ora richiamate; in particolare, per quel che qui maggiormente interessa, non si applicano agli accordi e alle intese. Per dirla con la citata sent. n. 206, riferita a queste ultime, “la Conferenza non opera qui come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e Regioni”; dunque, “nell’assenza – giustificabile d’altra parte alla luce dei sopra descritti caratteri dell’intesa – di ulteriori regole formali che disciplinino il *modus procedendi* della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza”, una volta che “tutte le Regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell’accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo”(punto 12. *in diritto*), “l’assenso della componente regionale può formarsi anche a maggioranza semplice”⁶⁰. Comunque, in mancanza di unanimità, potrebbe porsi la questione dell’eventuale ponderazione del voto dei Presidenti⁶¹, alla luce delle rilevanti differenze agevolmente riscontrabili tra le varie Regioni e Province autonome, anche semplicemente in termini demografici⁶².

L’effettiva partecipazione “alla ricerca e alla definizione dell’accordo” sul versante regionale viene certamente favorita dalla costituzione di una “conferenza orizzontale”⁶³, corrispondente alla componente regionale della Conferenza Stato-Regioni: la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome che a sua volta assume “con il voto favorevole di tutti i presenti (...) le determinazioni concernenti (...) gli accordi e le intese fra le Regioni e con il Governo” (art. 4, co. 8 del regolamento, adottato il 9 giugno 2005)⁶⁴. D’altra parte, le modalità procedurali seguite nelle Conferenze in discorso rammentano “quelle utilizzate generalmente a livello comunitario e internazionale, dove vige per lo più il sistema del *consensus*, anche se (e indipendentemente dal fatto che) per il singolo atto sia previsto il voto a maggioranza o all’unanimità”⁶⁵. Nel “sistema delle Conferenze”, “nonostante la previsione normativa che prevedrebbe il voto a maggioranza” sono dunque riscontrabili “regole convenzionali di ricerca dell’unanimità (e del «non» voto)”⁶⁶. Il che pare ulteriormente confermare, se mai ve ne fosse bisogno, la natura istituzionale delle relazioni che si instaurano in seno alle Conferenze.

Di primo acchito, all’ipotesi a) parrebbero da ricondursi anche gli altri organi che, accanto alla Conferenza Stato-Regioni, formano il “sistema delle Conferenze”: la Conferenza

⁶⁰ R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze*, cit., 252.

⁶¹ Così, con riferimento alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni (vedi *infra* nel testo) la Regione Lombardia propone “l’introduzione di un meccanismo di voto (...) che tenga conto, assieme al ruolo irriducibile che ciascuna Regione o Provincia autonoma ha in sé, di alcuni altri elementi qualificanti a cominciare da dati oggettivi come la popolazione” (www.regioni.it, 8 giugno 2005).

⁶² Secondo i dati dell’ultimo censimento generale della popolazione (2011), si va dai 9.704.151 abitanti della Lombardia ai 126.806 della Valle d’Aosta (vedi il sito *internet* www.istat.it).

⁶³ Secondo la denominazione utilizzata da Commissione parlamentare per le questioni regionali, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 7, *Documento approvato a conclusione dell’indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”*, 13 ottobre 2016, 9.

⁶⁴ Vedilo al sito *internet* www.regioni.it.

⁶⁵ E. CATELANI, *I rapporti fra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, Jovene, 2004, 550.

⁶⁶ F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i Cal e il sistema delle autonomie*, in *Jus*, 3, 2017, 189-190.

Stato-città e la Conferenza unificata. Ma, con riferimento alla Conferenza Stato-città, l'affermazione ora proposta andrebbe forse formulata con una qualche cautela. Ai sensi dell'art. 8, co. 2 d.lgs. n. 281 del 1997, accanto alla componente statale, corrispondente a una delegazione governativa (Presidente del Consiglio e quattro Ministri), la Conferenza è infatti formata da rappresentanti della componente locale (o delle due componenti, l'una comunale, l'altra provinciale, se si preferisce), individuati in quattordici Sindaci designati dall'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia (Anci) e in sei Presidenti di Provincia designati dall'Unione Province d'Italia (Upi); della Conferenza fanno infine parte i Presidenti dell'Anci e dell'Upi, nonché il Presidente dell'Unione nazionale Comuni, Comunità ed enti montani (Uncem).

Sebbene fosse inevitabile individuare una forma di rappresentanza delle Province e soprattutto dei Comuni, in ragione del loro numero elevato, va rilevato che in tal modo non può escludersi la possibilità che i Sindaci e i Presidente delle Province finiscano per rappresentare non solo e non tanto la corrispondente categoria di enti locali, quanto piuttosto la rispettiva associazione e magari i suoi schieramenti interni⁶⁷. La stessa inclusione nella Conferenza dei Presidenti dell'Anci e dell'Upi sembra da leggersi nella prospettiva della rappresentanza associativa che nel caso della prima associazione presenta un ulteriore profilo problematico: se all'Upi aderiscono tutte le Province italiane⁶⁸, dell'Anci fa parte la maggioranza, ma non la totalità, dei Comuni del nostro paese⁶⁹.

La difficile piena riconducibilità della Conferenza Stato-città all'ipotesi a) pare confermata dalla constatazione che né il d.p.c.m. 2 luglio 1996 che la istituisce, né la legislazione che la disciplina (d.lgs. n. 281 del 1997) contemplano la conclusione di accordi e intese in Conferenza, diversamente da quanto si è visto essere disciplinato per la Conferenza Stato-Regioni. Sebbene la successiva legislazione di settore preveda talvolta atti della Conferenza Stato-città riconducibili alle categorie indicate⁷⁰, il d.lgs. n. 281 la individua piuttosto quale "sede di discussione di esame", di "coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali", nonché di "studio, informazione e confronto" (art. 9, co. 6 e co. 5).

Per quanto attiene infine alla Conferenza unificata, poiché, come indica la sua denominazione, discende dalla unione della Conferenza Stato-Regioni con la Conferenza Stato-città (art. 8, co. 1 d.lgs. n. 281), quest'ultima porta con sé nella prima i profili problematici relativi alla sua composizione, poc'anzi evidenziati. La Conferenza unificata costituisce un esempio di organo multilaterale, in quanto formata da almeno tre componenti, se si considera unitariamente la parte riconducibile agli enti locali. In tale prospettiva, può osservarsi la tendenziale pariteticità della componente locale rispetto a quella regionale; il che forse potrebbe lumeggiare la disciplina della composizione numerica della Conferenza Stato-città. La

⁶⁷ Sulla preferibilità di una "designazione dal basso" di tali componenti della Conferenza si veda G. M[OR], *Tra Stato-Regioni e Stato-città*, in *le Regioni*, 1997, 513-514.

⁶⁸ Si veda il sito *internet* www.provinceditalia.it.

⁶⁹ Più precisamente, su 7.915 Comuni complessivi (ultimi dati Istat, febbraio 2019, al sito *internet* www.istat.it), 7.041 aderiscono all'Anci (si veda il sito *internet* www.anci.it).

⁷⁰ Così, ad esempio, gli "accordi sanciti in sede di Conferenza" al fine di individuare, "in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana" (art. 5, co. 1 legge 18 aprile 2017, n. 48).

strutturazione su tre componenti (statale, regionale, locale) della Conferenza unificata trova conferma nelle sue modalità di deliberazione, secondo cui ciascuna componente esprime distintamente il proprio assenso; potrebbe dirsi, richiamando le dispute dell'89, che si vota tripartendo l'organo "per ordine". Accanto all'assenso del Governo, si prevede il consenso della componente regionale e quello della componente locale; l'uno e l'altro consenso vengono espressi "di regola" all'unanimità e, in mancanza, "dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi" (art. 9, co. 4 d.lgs. n. 281 del 1997); dunque a maggioranza assoluta. Con riferimento agli atti, la Conferenza unificata risulta invece più agevolmente inquadrabile nell'ipotesi a) in quanto la sua disciplina legislativa prevede accordi e intese in Conferenza "tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane" (art. 9, co. 2, lett. b e lett. c d.lgs. n. 281 del 1997), analogamente a quanto disposto con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni.

Presentano invece carattere non solo bilaterale, ma anche paritetico le Commissioni che tutti gli Statuti regionali speciali variamente disciplinano nell'ambito del procedimento di formazione dei decreti legislativi contenenti le norme di attuazione statutaria. Le Commissioni, dette appunto paritetiche, sono costituite da una componente statale, di nomina governativa, e da una componente regionale (regional-provinciale in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) di eguale consistenza numerica⁷¹, designata dagli organi regionali (e delle Province autonome). Quanto alla seconda componente, può constatarsi che, conformemente alla piena realizzazione dell'ipotesi a), i membri corrispondenti paiono rappresentare fundamentalmente l'ente designante, anche quando l'organo che procede alla loro individuazione è il Consiglio, come previsto nelle tre Specialità alpine. Con particolare riferimento a queste ultime, nelle relazioni istituzionali con lo Stato poste in essere nell'ambito delle Commissioni paritetiche sembra dunque prevalere, almeno sinora, la logica della difesa dell'autonomia statutaria dell'ente rispetto ad altre logiche nelle quali potrebbe far premio l'orientamento politico/partitico dei componenti, favorito dal ruolo attribuito al Consiglio in sede di designazione.

È nota la difformità delle indicazioni statutarie relativamente alla funzione della rispettiva Commissione paritetica nel procedimento di formazione dei decreti legislativi contenenti le norme di attuazione. Peraltro, al di là di tale difformità ogni Commissione paritetica tende a porsi, per quanto in modo più o meno compiuto, come la sede dell'accordo fra lo Stato e ciascuna Regione ad autonomia speciale per l'attuazione del rispettivo Statuto⁷². A ben vedere, in tal senso milita la stessa constatazione che le procedure deliberative all'interno delle Commissioni paritetiche non sono in alcun modo disciplinate, tanto è vero che tali Commissioni sono prive di regolamenti interni⁷³. Così sembra infatti massimizzarsi quell'elasticità che

⁷¹ Si tratta di due membri in Sicilia (art. 43 St.) e in Sardegna (art. 56, co. 1 St.), tre in Friuli Venezia Giulia (art. 65 St.) e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* (art. 48-bis, co. 2 St.), sei in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (art. 107, co. 1 St.).

⁷² Sia consentito rinviare a M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 94-99.

⁷³ Si veda P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione degli Statuti speciali*, in R. BIN, L. COEN (cur.), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, Cleup, 2008, 118.

permette alle trattative tra lo Stato e la Regione di svilupparsi liberamente, quali vere e proprie relazioni istituzionali.

4.2. L'organo come parte di relazioni istituzionali

Quando si pone come parte nelle relazioni istituzionali, l'organo risulta invece formato da una sola componente, che consta dei rappresentati di una categoria di enti o, meno frequentemente, di più categorie di enti (ad esempio, differenti categorie di enti locali territoriali). Se si reputasse che le relazioni istituzionali in senso proprio si realizzano tanto più, quanto più i soggetti che le pongono in essere rappresentano soprattutto l'ente corrispondente, si potrebbe affermare che una seconda camera è in grado di configurarsi come parte di relazioni istituzionali quando risulta composta da delegazioni dei vari enti substatuali (Stati componenti o Regioni che siano), ciascuna delle quali parla con una voce sola. È agevole constatare come il modello ora sommaria mente delineato paia corrispondere al *Bundesrat* tedesco, "besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen" (Art. 51 Abs. 1 *Grundgesetz*), nel quale, secondo il successivo Abs. 3, "die Stimmen eines Landes können nur einheitlich (...) abgegeben werde"⁷⁴. Altre seconde camere basate comunque su una qualche forma di rappresentanza di enti territoriali si allontanano più o meno vistosamente da tale modello; massimamente sembra distanziarsene il nostro Senato⁷⁵, con buona pace della disposizione costituzionale che lo vuole "eletto a base regionale" (art. 57, co. 1 Cost.), notoriamente interpretata in senso assai debole⁷⁶.

Una qualche parvenza di organo rappresentativo delle sole Regioni o dei soli enti locali potrebbe forse individuarsi se si facesse riferimento rispettivamente alla componente regionale e a quella locale della Conferenza unificata, qualora esse operassero distintamente, come avviene nel caso di voto "per ordine" nell'ambito della stessa (art. 9, co. 4 d.lgs. n. 281 del 1997)⁷⁷ e nelle attività che presumibilmente lo precedono. Alla componente regionale di tale Conferenza (e della Stato-Regioni), che coincide con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, spetta la designazione di rappresentanti regionali che vengono poi semplicemente acquisite dalla Conferenza unificata e dalla Conferenza Stato-Regioni (rispettivamente art. 9, co. 2, lett. *d* e art. 2, co. 1, lett. *d* d.lgs. n. 281). La "componente rappresentativa delle Regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata", stavolta unitariamente considerata, nomina i membri del Comitato di rappresentanti delle au-

⁷⁴ Rispetto a tale regola va peraltro registrata almeno un'eccezione, che tuttavia "ha destato scandalo", segnalata da B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, 2 ed., Torino, Giappichelli, 2009, 43.

⁷⁵ Si noti al riguardo come in generale l'elezione a suffragio universale e diretto possa nuocere alla rappresentanza territoriale (si veda I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato, Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, 207).

⁷⁶ Si veda T. MARTINES, *Artt. 56-58*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario alla Costituzione, Le Camere*, tomo I, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1984, 91.

⁷⁷ Vedi *supra* par. 4.1.

tonomie territoriali⁷⁸, istituito presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, al fine di “assicurare il raccordo” di quest’ultima “con le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni” (art. 3, co. 4, primo periodo legge n. 42 del 2009).

Se a livello statale non è riscontrabile un organo pienamente corrispondente all’ipotesi b), a conclusioni differenti può forse giungersi se si prende in considerazione il livello regionale. Si intende qui riferirsi al Consiglio delle autonomie locali, incluso nel contenuto necessario degli Statuti regionali ordinari dall’ultimo comma dell’art. 123 Cost., aggiuntovi dalla legge cost. n. 3 del 2001⁷⁹. Sebbene la lettera della disposizione costituzione in discorso, definendo genericamente il Cal “organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali” non consenta di escludere l’inserimento nello stesso di rappresentanti regionali⁸⁰, la scelta nominalistica compiuta dal legislatore costituzionale sembra esprimere una propensione per il modello “Consiglio”, rispetto al modello “Conferenza”⁸¹; vale a dire per un organo esclusivamente rappresentativo degli enti locali. Ora, quando l’attuazione regionale (dapprima statutaria, quindi legislativa) da un canto si orienta in tal senso e dall’altro attribuisce al Cal la funzione di concludere accordi e intese con gli (altri) organi regionali⁸², possono configurarsi vere e proprie relazioni istituzionali fra questi ultimi e il Cal; dunque, fra la Regione e gli enti locali situati sul suo territorio.

5. La Regione *utisingula* nelle relazioni interregionali e con lo Stato

Le relazioni istituzionali sinora esaminate sono fondamentalmente di tipo verticale, *scilicet* instaurantesi fra enti corrispondenti a differenti livelli di governo. Accanto ad esse, sono rilevabili relazioni di tipo orizzontale, cioè fra enti appartenenti alla medesima categoria. A loro volta, queste ultime relazioni possono svilupparsi all’interno di un organo (rappresentativo di una sola categoria di enti) oppure tra diversi enti della stessa categoria, attraverso i rispettivi organi.

⁷⁸ Pari a “dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle Regioni, due in rappresentanza delle Province e quattro in rappresentanza dei Comuni” (art. 3, co. 4, secondo periodo legge 5 maggio 2009, n. 42).

⁷⁹ Ultimo comma dell’art. 123 Cost. che non trova invece applicazione nelle Regioni ad autonomia speciale, neppure con riferimento alla loro legge statutaria (C.cost., sent. n. 370 del 2006, punto 5. *in diritto*).

⁸⁰ Nel qual caso le relazioni istituzionali sarebbero riconducibili all’ipotesi a); vale a dire sarebbero poste in essere all’interno del Cal, analogamente a quanto avviene negli organi del “sistema delle Conferenze” (per una soluzione in tal senso si veda A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, 2003, 915; *contra*, condivisibilmente, L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *le Regioni*, 2002, 998-999).

⁸¹ Se si vuole, si veda già M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali: Conferenza o Consiglio?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, *passim*, spec. 228.

⁸² Così, ad esempio art. 16 Statuto Veneto, che, al co. 9 configura l’intesa come “debole”. Per un’analisi delle varie discipline regionali sul punto si veda E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà, Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *federalismi.it*, 5, 2018, 8, al sito internet www.federalismi.it, 28 febbraio 2018.

Un esempio della prima ipotesi⁸³ è fornito dalle relazioni tra le Regioni che precedono e sostanzialmente determinano la ripartizione del Fondo sanitario nazionale⁸⁴. A seguito “di un confronto interregionale ricco di spunti e, come sempre in queste occasioni, di dialettica interna”⁸⁵, nell’ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome viene infatti raggiunto un accordo tra questi ultimi, ciascuno dei quali vi prende parte *singulatim*; accordo su cui si basa la successiva deliberazione della Conferenza Stato-Regioni, ex art. 12, co. 3 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e art. 2, co. 1, lett. f d.lgs. n. 281 del 1997. Più in generale, relazioni istituzionali orizzontali – vale a dire, nel contesto ora in esame, fra Regioni – sono poste in essere all’interno della componente regionale della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata, sia quando la componente in discorso opera nell’ambito di queste Conferenze, sia quando opera al di fuori di esse, assumendo la veste formale di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome⁸⁶.

La seconda ipotesi⁸⁷ trova un espresso riferimento costituzionale al co. 8 dell’art. 117, laddove prevede la ratifica con legge regionale delle intese di una Regione “con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”. Nell’intesa fra due o più Regioni si concretano le relazioni istituzionali tra loro, mentre tali relazioni potranno ulteriormente svilupparsi all’interno dell’organo comune, rientrando così nella prima ipotesi. Così, nel quadro dei tentativi di limitare le richieste comunali di distacco dal Veneto e di contestuale aggregazione al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*⁸⁸, può richiamarsi l’Intesa di Recoaro Terme (VI) sottoscritta il 4 luglio 2007 dai Presidenti della Provincia autonoma di Trento e della (Giunta regionale della) Regione Veneto “per la disciplina del miglior esercizio delle funzioni amministrative (...) interessanti i territori confinanti” di ciascuna di esse con l’altra. Più specificamente, l’Intesa, ratificata dal Veneto con legge reg. 26 ottobre 2007, n. 31 e dal Trentino con legge prov. 16 novembre 2007, n. 21, ha ad oggetto un territorio a cavallo fra l’uno e l’altro, corrispondente a trentadue Comuni veneti confinanti con la Provincia autonoma di Trento e a ventinove Comuni trentini confinanti con la Regione Veneto (art. 1, co. 2)⁸⁹. Quanto all’“individuazione di organi comuni”, essa nel caso di specie consiste nell’istituzione della Commissione per la gestione dell’Intesa, definita appunto “organo comune” dalla rubrica dell’art. 4 Intesa che la disciplina, attribuendole natura paritetica (in

⁸³ Sostanzialmente corrispondente all’ipotesi a) di cui *supra* al par. 4.

⁸⁴ Sul Fondo sanitario nazionale e le trasformazioni delle sue funzioni nell’ambito del Servizio sanitario nazionale si veda N. VICECONTE, *Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (cur.), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, il Mulino, 2013, 372, 375.

⁸⁵ Così la dichiarazione degli Assessori regionali lombardo e piemontese, Massimo Garavaglia e Antonio Saitta, rispettivamente coordinatori dei loro colleghi alla sanità e al bilancio, che abitualmente conducono le trattative, al sito *internet* www.regioni.it, 15 febbraio 2018.

⁸⁶ Vedi *supra* par. 4.1.

⁸⁷ Sostanzialmente corrispondente all’ipotesi b) di cui *supra* al par. 4, dalla quale peraltro si differenzia in quanto gli organi regionali che si relazionano fra loro non sono appositamente istituiti a tal fine.

⁸⁸ Vedi I. CARLOTTO, *Il territorio del Veneto e i tentativi di variazione ex art. 132, co. 2 Cost.*, in P. CAVALLERI, E. GIANFRANCESCO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, Giappichelli, 2013, 14, e F. CORTESE, *Alla ricerca della maggiore autonomia, Il caso Sappada e i problemi della montagna veneta*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 209-210.

⁸⁹ Se ne veda il testo in allegato alla citata legge regionale veneta, al sito *internet* www.bur.regione.veneto.it, o alla citata legge provinciale trentina, al sito *internet* www.consiglio.provincia.tn.it.

quanto formata da un egual numero di rappresentanti del Veneto e del Trentino, secondo il co. 2, primo periodo)⁹⁰, nonché bilaterale. Entrambe le parti hanno infatti lo stesso peso nell'assunzione delle decisioni, "approvate d'intesa tra le rappresentanze della Regione e della Provincia autonoma in seno alla Commissione" (co. 2, secondo periodo); intesa che sembra risultare necessariamente "forte"⁹¹, in quanto destinata a intervenire nell'ambito di una relazione istituzionale orizzontale, per ciò stesso presumibilmente caratterizzata dall'assenza di una parte cui possa essere riconosciuta prevalenza.

Nelle relazioni istituzionali orizzontali sinora esaminate, e in particolare nell'esempio di Intesa appena descritto, la Regione (o la Provincia autonoma) si relaziona singolarmente con un'altra Regione (o altre Regioni). Il che è peraltro riscontrabile pure nella dimensione verticale delle relazioni istituzionali che sono tali anche quando intercorrono fra una Regione *utis singula* e lo Stato; anche queste ultime, come le relazioni interregionali, possono svilupparsi all'interno di un organo comune oppure tra organi dei due enti.

Quanto agli organi bilaterali dello Stato e di una singola Regione, basti qui richiamare le Commissioni paritetiche disciplinate dagli Statuti regionali speciali che ne prevedono l'intervento nel procedimento di formazione dei decreti legislativi contenenti le loro norme di attuazione⁹². Se le Commissioni paritetiche caratterizzano le sole autonomie regionali speciali, queste ultime risultano favorite anche con riferimento alle relazioni istituzionali degli organi di una singola Regione con gli organi dello Stato; così la possibilità, prevista da tutti gli Statuti speciali, del Presidente della Regione di intervenire "alle sedute del Consiglio dei ministri, quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione" (così art. 47, co. 2 St. Sardegna)⁹³. Il che non dovrebbe stupire, alla luce della natura specificamente e singolarmente definita dell'autonomia di ciascuna Regione a Statuto speciale. La partecipazione in discorso non sembra peraltro dar vita a un organo comune, ma pare limitarsi ad agevolare lo sviluppo delle relazioni istituzionali fra esecutivi, individuando un luogo dove porre in essere "idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze" (C.cost., sent. n. 33 del 2011, punto 7.1.2. *in diritto*)⁹⁴.

⁹⁰ Ai sensi del quale "la Commissione è composta dal Presidente della Regione e dal Presidente della Provincia autonoma, o loro delegati, nonché dagli Assessori, della Regione e della Provincia autonoma, per i settori di riferimento della presente Intesa".

⁹¹ Vedi *supra* nt. 52.

⁹² Vedi *supra* par. 4.1.

⁹³ Disposizione statutaria sarda cui corrispondono, letteralmente analoghe, le formulazioni dell'art. 44 St. Friuli Venezia Giulia, dell'art. 40, co. 2 St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (che contiene, all'art. 52, co. 4, analoga previsione riferita al Presidente della Provincia autonoma) e dell'art. 44, co. 3 St. Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*; più enfatica— laddove ragiona di partecipazione "col rango di Ministro", "con voto deliberativo"— la disposizione siciliana, all'art. 21, co. 3 St., che peraltro assume la stessa portata delle altre, come confermano le sue norme di attuazione, adottate con d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 35.

⁹⁴ Il passo ora citato attiene alla partecipazione al Consiglio dei ministri del Presidente della Regione interessata, prevista dal d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31 "Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione di combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi (...)" (art. 11, co. 6 e art. 27, co. 8 e co. 15; si rammenti che l'art. 11 è stato peraltro abrogato dall'art. 5, co. 5, lett. d d.-l. 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75); dunque, almeno con riferimento ad ambiti specifici e sulla base di apposite previsioni di rango (non costituzional-statutario, ma) legislativo, anche le singole Regioni ad autonomia ordinaria possono relazionarsi con lo Stato in tale sede.

Sempre con riferimento alle relazioni tra organi della singola Regione e dello Stato, si rammentino i particolari procedimenti, disciplinati singolarmente e specificamente da quattro Statuti speciali⁹⁵, relativi alla revisione delle disposizioni in materia finanziaria di questi ultimi. Tali disposizioni vengono deconstituzionalizzate quanto alla loro revisione, che può avvenire con “legge ordinaria dello Stato”, adottata però con un procedimento tale da prevedere un coinvolgimento regionale; quest’ultimo risulta particolarmente intenso nello Statuto trentino-altoatesino, che richiede, per l’adozione della legge in discorso, la “concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province autonome” (art. 104, co. 1). La “concorde richiesta” corrisponde a un vero e proprio accordo tra gli esecutivi dello Stato, da un lato, e regional-provinciali dall’altro, come particolarmente confermano, nell’ultimo decennio, l’Accordo di Milano del 30 novembre 2009 e l’Accordo di Roma del 15 ottobre 2014, rispettivamente trasfusi nella legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) e nella legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190)⁹⁶. Le disposizioni legislative dell’una e dell’altra, adottate con il procedimento di cui all’art. 104, co. 1 St., modificano il Titolo VI (“Finanza della Regione e delle Province”) dello Statuto stesso, ma, al tempo stesso, delegano funzioni statali alle Province autonome, chiamate a finanziarle. In tal modo gli Accordi, che cristallizzano i risultati delle relazioni istituzionali fra (gli esecutivi di) Stato e Regione (e soprattutto sue Province autonome), si traducono in una sorta di “contrattualizzazione” delle competenze regionali e provinciali, anche al di là della lettera dello Statuto⁹⁷.

La relazione della Regione *utisingula* con lo Stato viene a caratterizzare significativamente anche le Regioni ordinarie, quand’esse si allontanano dalla sostanziale uniformità di disciplina dettata dal Titolo V per avviarsi sulla strada della differenziazione, notoriamente prevista dall’art. 116, co. 3, Cost., vera e propria “clausola di asimmetria”⁹⁸; detta relazione sembra davvero costituire il tratto saliente del regionalismo differenziato⁹⁹. Al riguardo, può

⁹⁵ Oltre allo Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, sul quale si veda *infra* nel testo, vanno richiamati l’art. 54, co. 5 St. Sardegna e l’art. 63, co. 5 St. Friuli Venezia Giulia che prevedono la modifica delle disposizioni finanziarie dello Statuto con legge ordinaria “su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione” (così lo Statuto sardo; analogamente pare da interpretarsi la previsione friulano giuliana – che ragiona di “proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione” – in quanto alla congiunzione “e” presente nell’elenco va attribuito valore disgiuntivo per non giungere alla conclusione assurda che tutti i parlamentari debbono condividere la proposta). Si rammenti infine che lo Statuto valdostano contiene una previsione che, pur letteralmente transitoria, maggiormente si avvicina a quella del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, laddove, “entro due anni dall’elezione del Consiglio della Valle”, la modifica delle disposizioni statutarie in materia finanziaria viene rimessa alla “legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale” (art. 50, co. 5 St.).

⁹⁶ Si veda anche la revisione dell’art. 80 St. introdotta dalla legge di stabilità 2014 (vedi *infra* par. 7). Sull’accordi con le altre Regioni a Statuto speciali vedi G. RIVOSCECHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, testo dattiloscritto della relazione, presentato al Convegno, 31-32.

⁹⁷ Così, sin dal titolo, G. MELONI, *La «contrattualizzazione» delle competenze delle Regioni a Statuto speciale, Il caso del c.d. Accordo di Milano per il Trentino-Alto Adige*, in L. VANDELLI (cur.), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 2012, 435.

⁹⁸ E. GIANFRANCESCO, *L’autonomia di fronte a se stessa: il caso degli Statuti regionali ordinari*, in *Consulta Online*, 1, 2016, 49 al sito internetwww.giurcost.org, 14 gennaio 2016.

⁹⁹ Così il senso del regionalismo differenziato “consiste nell’individualizzare il rapporto tra lo Stato e ciascuna Regione destinataria, nel creare una relazione di specie che si innesta in quella di genere” (G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 630).

anzitutto evidenziarsi come la legge statale che attribuisce ad una Regione “forme e condizioni particolari di autonomia” venga approvata “dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata” (art. 116, co. 3 Cost.). Ora, “il raggiungimento dell’intesa fra Governo e Regione rappresenta il nucleo centrale dell’intero procedimento”¹⁰⁰. La relazione istituzionale della singola Regione con lo Stato finisce peraltro per caratterizzare tutto il procedimento di differenziazione, anche con riferimento alle fasi anteriori e posteriori a quella costituzionalmente disciplinata. Così, i procedimenti di differenziazione – avviati negli ultimi mesi della XVII legislatura e preceduti, nel caso lombardo e in quello veneto, da *referendum* consultivi regionali¹⁰¹ – oggi più avanzati sono quelli culminati in altrettanti Accordi preliminari fra il Governo, da un lato, e, dall’altro, rispettivamente, l’Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto (Roma, 28 febbraio 2018), cui hanno fatto seguito altrettante bozze di Intesa (15 febbraio 2019)¹⁰². Gli Accordi – conclusi dal governo Gentiloni *in articulo mortis*, vale a dire a una settimana dalle elezioni politiche¹⁰³ – risultano preliminari alle intese ex art. 116, co. 3 Cost. non soltanto secondo il significato letterale dell’aggettivo, ma anche in quanto tendono a determinarne sia il contenuto, sia la vincolatività. Con riferimento a quest’ultima, gli Accordi non esitano a stabilire l’inemendabilità dell’intesa da parte del legislatore parlamentare, chiamato – qualora intenda darle seguito – a esprimere dunque un’approvazione in senso tecnico¹⁰⁴, analogamente a quanto affermato nella prassi delle leggi regolative dei rapporti tra Stato e confessioni acattoliche ex art. 8, co. 3 Cost., non a caso richiamata nella premessa degli Accordi¹⁰⁵.

Anche una volta raggiunta l’autonomia differenziata la Regione sembra voler conservare una relazione singolare con lo Stato. Così l’art. 4 di ciascun Accordo preliminare – riecheggiato all’art. 3 delle corrispondenti e successive bozze di Intesa – prevede una Commissione paritetica Stato-Regione chiamata a determinare le modalità di attribuzione delle risorse necessarie all’esercizio regionale delle ulteriori forme di autonomia. La Regione Veneto pare essersi spinta ben più avanti sulla strada della rivendicazione di una relazione singolare con lo Stato, in quanto sembra voler adottare il “modello” delle Regioni a Statuto speciale

¹⁰⁰ R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *le Regioni*, 2017, 655.

¹⁰¹ Probabilmente al fine di attribuire all’esito referendario – prevedibilmente ed effettivamente favorevole – un “plusvalore politico”, sul quale si veda criticamente A. MANGIA, *Referendum*, Padova, Cedam, 1999, 249.

¹⁰² Si veda il testo di ciascun Accordo preliminare e di ciascuna bozza di Intesa (limitatamente alla sua “parte generale”) al sito *internet* www.affariregionali.gov.it.

¹⁰³ Nonché in periodo di “ordinaria amministrazione” che non si vede come possa includere la conclusione di Accordi di tal fatta, che “influiscono in maniera sicuramente significativa sulle scelte di indirizzo politico” (E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, co. 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2, 2018, 4, al sito *internet* www.osservatoriosullefonti.it).

¹⁰⁴ Altrimenti detto, verrebbe adottata una “legge meramente formale” (S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, co. 3 Cost.*, in *le Regioni*, 2017, 668).

¹⁰⁵ Si veda criticamente F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, 706-707.

come “riferimento per la nuova autonomia”¹⁰⁶, finendo così per forzare il testo costituzionale. Si fa qui specifico riferimento alla bozza di proposta di legge delega predisposta dalla Delegazione trattante veneta e inviata dal Veneto al Ministro per gli affari regionali il 23 luglio 2018, laddove, all’art. 3, prevede l’istituzione di una “Commissione paritetica Stato-Regione”, “composta di nove componenti di nomina governativa e di nove nominati dalla Giunta regionale”, avente la funzione di predisporre i decreti legislativi che la bozza di proposta delega il Governo ad adottare (art. 2) per attribuire alla Regione Veneto “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” nell’ambito dell’ampio elenco di materie individuate dall’art. 1. In tal modo l’introduzione di “un assetto delle fonti” che riecheggia quello delle Regioni a Statuto speciale, tramite “il ricorso alla figura delle Commissioni paritetiche per l’elaborazione degli atti, dotati di forza di legge, rivolti all’attuazione della legge di specializzazione”¹⁰⁷, viene portata avanti ignorando il co. 3 dell’art. 116. Cost., la cui lettera prevede una riserva di legge formale e rinforzata, “che non lascia spazio all’uso di una legge delega”¹⁰⁸.

6. Dimensione locale ed europea delle relazioni istituzionali. Cenni

L’analisi qui svolta delle relazioni istituzionali nell’ordinamento costituzionale italiano si è incentrata fondamentalmente sulle Regioni: in generale, attraverso l’esame dei caratteri assunti nel nostro paese dal regionalismo cooperativo; più specificamente, soffermandosi sulle relazioni fra le Regioni (o la singola Regione) e lo Stato, nonché sulle relazioni interregionali. Il quadro così delineato non sarebbe tuttavia completo se non si accennasse a un profilo che connota fortemente le relazioni istituzionali in Italia, dove alle relazioni seriali Stato-Regioni e Regione-enti locali (tipiche degli Stati federali)¹⁰⁹ si sovrappongono relazioni triangolari Stato-Regioni-enti locali, quando non relazioni dirette fra gli enti locali e lo Stato, by-passando il livello regionale. Gli organi nei quali sono poste in essere le relazioni istituzionali rispecchiano piuttosto fedelmente l’ora descritto atteggiarsi di queste ultime: alle relazioni seriali corrispondono nel primo tratto la Conferenza Stato-Regioni, nel secondo i Consigli delle autonomie locali; le relazioni triangolari si sviluppano nella Conferenza unificata, mentre la Conferenza Stato-città ben esprime le relazioni dirette fra lo Stato e gli enti locali, con particolare riferimento ai Comuni. D’altra parte quando si intende integrare o affiancare un orga-

¹⁰⁶ Così L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, co. 3 Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, 362, al sito internet www.rivistaaic.it, 14 novembre 2018.

¹⁰⁷ P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell’autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell’art. 116, co. 3 Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018, 171.

¹⁰⁸ E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata*, cit., 15. Al riguardo, è stato osservato che, in analogia a quanto avviene nel procedimento disciplinato dall’art. 8, co. 3 Cost. (vedi *supra* nel testo), “la legge parlamentare svolge una sorta di funzione di «controllo» e di approvazione dell’operato del Governo, che è competente a condurre i negoziati”; di conseguenza, “il ricorso alla delegazione legislativa non può che essere precluso alla radice dalla natura stessa della fonte” (P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione*, cit., 173).

¹⁰⁹ Così, per tutti, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, 6 ed., Bologna, il Mulino, 2015, 305-306.

no statale si prevede, accanto alla componente regionale, una componente locale; è il caso, da un lato, della Commissione parlamentare per le questioni regionali, secondo l'art. 11 legge cost. n. 3 del 2001, e, dall'altro, del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui alla legge n. 42 del 2009¹¹⁰.

Al relazionarsi degli enti locali con lo Stato o con la Regione corrisponde la ripartizione della competenza legislativa per la loro disciplina fra il primo e la seconda. Così gli ampi settori materiali rimessi alla potestà legislativa statale esclusiva dalla lett. *p* dell'art. 117, co. 2 Cost., lasciando poco spazio alla legislazione regionale residuale relativamente agli enti locali, sembrano privilegiare un sistema statale delle autonomie locali e quindi le relazioni dirette tra gli enti locali e lo Stato. Se si osservano gli enti locali dall'angolo visuale della competenza a disciplinarli, può agevolmente rilevarsi come la situazione ora descritta non trovi riscontro nelle Regioni ad autonomia speciale, i cui rispettivi Statuti, a seguito della loro revisione operata dalla legge cost. 23 settembre 1993, n. 2, attribuiscono a ciascuna di esse la potestà legislativa primaria in materia di "ordinamento degli enti locali"¹¹¹. Il che ha consentito alle Regioni a Statuto speciale di dar vita, in maniera più o meno compiuta, a sistemi regionali delle autonomie locali, caratterizzati dalle descritte relazioni seriali, nelle quali gli enti locali si rapportano anzitutto e soprattutto con la rispettiva Regione. Il processo in discorso può peraltro determinare esiti differenti, a seconda "se le Regioni speciali sono riuscite a «fare sistema» con gli enti locali, rispettando e valorizzando la loro autonomia, o se invece l'hanno mortificata, come e più dello Stato"¹¹².

Al di là delle eccezioni ora evidenziate con riferimento alle Specialità regionali, pare manifestarsi una tendenza a equiparare gli enti locali alle Regioni nelle relazioni istituzionali verticali. Si tratta di una tendenza riscontrabile anche nelle modalità di partecipazione italiana alla composizione degli organi dell'Unione europea, pur negli assai ristretti limiti con i quali quest'ultima accoglie nella sua dimensione istituzionale gli enti substatali. Sul punto, occorre fare riferimento al Comitato delle Regioni, "composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta" (art. 300, par. 3 TFUE); ai sensi dell'art. 305, par. 2 e par. 3 TFUE, tali componenti sono nominati dal Consiglio "all'unanimità, su proposta della Commissione", "conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro"¹¹³. Ora, le delegazioni italiana e tedesca, entrambe formate da ventiquattro componenti, sono caratterizzate da un differente bilanciamento fra Regioni/*Länder* ed enti locali, tale da esprimere il diverso peso attribuito a questi ultimi. Così, in presenza di venti Regioni (e due Province autonome) e di sedici *Länder*, nella delegazione

¹¹⁰ Vedi *supra* nt. 78.

¹¹¹ Così art. 4 co. 1, n. 1-*bis* St. Friuli Venezia Giulia, art. 3, co. 1, lett. *b* St. Sardegna, art. 4, co. 1, n. 3 St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, art. 2, co. 1, lett. *b* St. Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*; la Regione Sicilia disponeva della potestà legislativa "esclusiva" in materia di "regime degli enti locali" già secondo il testo originario del suo Statuto (art. 14, co. 1, lett. *o*).

¹¹² M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 171. Si veda in proposito G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. VANDELLI (cur.), *Il governo delle Regioni*, cit., 261-262.

¹¹³ F. POLITI, *Diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2018, 50.

italiana a quattordici Presidenti di Regione o Provincia autonoma, scelti dalla Conferenza che li riunisce, si aggiungono tre componenti designati dall'Upi e sette dall'Anci; la delegazione tedesca è invece formata da ventun membri designati dalla *Ministerpräsidentenkonferenz*¹¹⁴, attribuendo almeno un componente a ciascun *Land*, mentre ognuna delle tre federazioni degli enti locali designa uno dei membri rimanenti¹¹⁵.

Quanto alle relazioni istituzionali propriamente dette, quelle nell'ambito dell'Unione europea paiono un poco eccentriche rispetto all'oggetto del nostro Convegno. È pur vero che nelle relazioni verticali fra gli Stati componenti l'Unione e quest'ultima sono certamente individuabili alcune significative analogie rispetto alle relazioni interne all'ordinamento italiano: il principio di leale cooperazione caratterizza le relazioni fra l'Ue e gli Stati componenti, come espressamente previsto dal TUE (art. 4, par. 3), che all'art. 5, par. 1, fonda l'esercizio delle competenze dell'Unione, fra l'altro, sul principio di sussidiarietà al quale la leale collaborazione va ricondotta¹¹⁶. Tuttavia il ruolo attribuito agli Stati nella composizione e nel funzionamento degli organi dell'Ue, e del Consiglio in particolare, pare far sì che il tema delle relazioni istituzionali verticali fra Stati e Ue tenda a sfociare nel *mare magnum* della forma di governo dell'Unione, smarrendosi così la specificità dell'analisi. D'altra parte, le relazioni istituzionali orizzontali nell'ambito dell'Ue fra gli Stati che la compongono non paiono differire in modo talmente significativo dalle relazioni tra questi al di fuori di essa, da suffragare la piena riconduzione delle prime relazioni al diritto costituzionale¹¹⁷.

7. Considerazioni conclusive

A conclusione dell'analisi, ci si potrebbe domandare quanto la strutturazione delle relazioni istituzionali oggi presente nell'ordinamento costituzionale italiano risulti coerente con la forma di regionalismo cooperativo, basata sulla leale collaborazione, che ha storicamente assunto il principio di autonomia nell'ambito dell'unità statale (art. 5 Cost.). Al riguardo, non sembrano mancare elementi di debolezza, rilevabili anche semplicemente soffermandosi sulla disciplina degli organi protagonisti delle relazioni istituzionali.

Un primo elemento di incoerenza, e dunque di debolezza, pare da rinvenirsi nella mancata previsione costituzionale di organi nell'ambito dei quali si svolgano le relazioni istituzionali fra rappresentanti degli enti pubblici territoriali; si fa naturalmente riferimento al "sistema delle Conferenze" e soprattutto alla Conferenza Stato-Regioni, il cui ruolo è stato sì rafforzato dalla giurisprudenza costituzionale, ma a fronte di un'agenda politica che sembra aver semplicemente rimosso la questione. È sufficiente rammentare che nel testo, pur am-

¹¹⁴ Vedi *supra* par. 3.

¹¹⁵ Si veda *The selection process for Committee of the Regions members, Procedures in the Member States*, Bruxelles, 2009, al sito *internet* <https://cor.europa.eu>.

¹¹⁶ Vedi *supra* nt. 33.

¹¹⁷ Vedi R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 3 ed., Torino, Giappichelli, 2014, 41-43.

plissimo, dell'ultimo tentativo di revisione costituzionale¹¹⁸, la Conferenza Stato-Regioni non era neppure menzionata, probabilmente nella convinzione che il suo ruolo potesse essere in qualche modo assunto dal riformato Senato.

Se gli organi disegnati come sedi delle relazioni istituzionali non sono costituzionalmente previsti, quelli che possono essere parte delle relazioni istituzionali per le Regioni (o per gli enti locali) nel loro insieme sono quasi del tutto privi di disciplina legislativa¹¹⁹. Solo pochi cenni il legislatore ha infatti dedicato alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, anche nella sua veste di componente regionale della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata; analoga considerazione può proporsi per la componente locale di quest'ultima. Si tratta di un ulteriore elemento di incoerenza rispetto al (e di debolezza del) regionalismo cooperativo; elemento ancor più evidente se si rammenta che le Regioni *utisingulae* (almeno alcune di esse, quelle ad autonomia speciale) dispongono di organi statutariamente – e dunque costituzionalmente – disciplinati dove porre in essere relazioni istituzionali con lo Stato: le Commissioni paritetiche. D'altra parte, la Regione (ad autonomia speciale) singolarmente considerata può agevolmente dar vita a relazioni istituzionali con lo Stato attraverso i suoi organi, soprattutto esecutivi, come confermano ad esempio le revisioni dello Statuto speciale trentino-altoatesino in materia finanziaria¹²⁰.

In tale contesto e a fronte dei risultati positivi conseguiti dalle singole Regioni speciali (*rectius* da alcune di esse) nelle relazioni istituzionali con lo Stato, non stupisce che anche le Regioni ordinarie cerchino d'instaurare una relazione singolare con quest'ultimo, attraverso il procedimento di differenziazione ex art. 116, co. 3 Cost.¹²¹; tanto più che l'attuale governo Conte sembra valutare favorevolmente tali iniziative regionali, almeno stando al *Contratto per il governo del cambiamento* sul quale esso si fonda¹²². Il che potrebbe però tramutarsi in un indebolimento del già istituzionalmente fragile regionalismo cooperativo, soprattutto se le Regioni che chiedono la differenziazione accentuassero i profili competitivi, rispetto alle altre Regioni, di tale richiesta¹²³. In tal caso, piuttosto paradossalmente, la ricerca di nuove forme di relazioni istituzionali (singolari con lo Stato) da parte della Regione ordinaria che intende differenziarsi dalle altre, non rientrerebbe nella logica del regionalismo cooperativo, abitualmente favorevole allo sviluppo delle relazioni istituzionali, ma, all'opposto, si collocherebbe in una logica competitiva.

La circostanza che le Regioni più avanti nel procedimento di differenziazione siano anche fra quelle finanziariamente più virtuose, nel novero delle Ordinarie, non è destinata ad

¹¹⁸ Se ne veda il testo, pubblicato in sede notiziale, in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 15 aprile 2016, n. 88.

¹¹⁹ Sull'opportunità di una loro disciplina vedi Commissione parlamentare per le questioni regionali, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 7, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva*, cit., 112.

¹²⁰ Vedi *supra* nt. 96.

¹²¹ Vedi *supra* par. 5.

¹²² Al punto 20 si legge infatti: "l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost., portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente in corso" (vedilo, *ex multis*, al sito *internet* www.repubblica.it).

¹²³ Sull'attuazione del regionalismo differenziato come "piena espressione" di elementi del regionalismo competitivo vedi A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, cit., 2.

attenuare le preoccupazioni poc'anzi formulate¹²⁴. Complici i perduranti effetti della crisi economico-finanziaria, può sorgere il sospetto che le Regioni in discorso – e i loro elettorati, appositamente sollecitati per via referendaria – siano tentate di allentare i legami di solidarietà con altre Regioni finanziariamente più deboli, comprendenti “i territori con minore capacità fiscale per abitante” che dovrebbero essere invece tutelati dal fondo perequativo di cui al co. 3 dell'art. 119 Cost.¹²⁵. Si tratta di un sospetto purtroppo non smentito dalla lettura degli Accordi preliminari, dove, all'art. 4, co. 1, lett. c, si afferma che le modalità di assegnazione alla Regione di ulteriori risorse avverrà anche in relazione ai “fabbisogni *standard*”, a loro volta determinati superando la spesa storica e sulla base della popolazione residente, nonché del “gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori li”¹²⁶; viene quindi evocato il tema del residuo fiscale¹²⁷.

Se procedessero nella direzione inducibile dalla previsione dell'Accordo ora richiamata, le Regioni fiscalmente più forti rischierebbero di dimenticare l'insegnamento secondo cui interventi di tal fatta potrebbero condurre ad “alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica”; equilibri a loro volta “indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima” (C.cost., sent. n. 118 del 2015, punto 8.4. *in diritto*). Vale a dire, proprio quei “principi di unitarietà ed indivisibilità della Repubblica e di eguaglianza sostanziale nei confronti della legge” sui quali qualche anno fa la Regione Veneto fondava uno (“strano”)¹²⁸ ricorso in via principale avente a oggetto una modifica dello Statuto trentino-altoatesino introdotta dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), adottata col procedimento di cui all'art. 104, co. 1 dello stesso Statuto¹²⁹ e volta ad ampliare la competenza legislativa tributaria delle Province autonome, in modo tale da “concorrere a realizzare – secondo la Regione ricorrente – un ulteriore squilibrio strutturale” ai danni degli operatori economici veneti¹³⁰. Al di là del prevedibile esito del ricorso, giudicato inammissibile dalla Corte costituzionale nella sent. n. 251 del 2015 in ragione della genericità delle censure, occorrerebbe che le Regioni che oggi desiderano intraprendere il cammino della differenziazione rammentassero i principi allora invocati dal Veneto, in modo da evitare che i risultati del procedimento ex art. 116, co. 3

¹²⁴ Così, con riferimento alla procedura di differenziazione regionale ex art. 116, co. 3 Cost., che potrebbe prospettare “uno scenario nel quale le Regioni competono l'una con l'altra per acquisire attribuzioni sempre maggiori nella prospettiva della produzione di condizioni di superiore efficienza, tali da attirare capitali e investimenti”, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Le Regioni*, 2002, 353. Adde M. VILLONE, *L'autonomia al Nord, Drama storico in 4 atti*, in *La Repubblica, Napoli*, 23 dicembre 2018, XII.

¹²⁵ Sulla mancata attuazione dell'art. 119, co. 3 Cost. da parte del legislatore statale si veda peraltro G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, cit., *passim*, spec. 13.

¹²⁶ Si tratta di una previsione ripresa dalle bozze di Intesa, all'art. 5, co. 3, lett. a.

¹²⁷ Vedi S. CASSESE, *Le nostre Regioni e i pasticci da evitare*, in *Corriere della sera*, 29 dicembre 2018, 28.

¹²⁸ Così, condivisibilmente, A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, testo dattiloscritto della relazione, presentato al Convegno, 2, nt. 4.

¹²⁹ Vedi *supra* par. 5.

¹³⁰ Le citazioni del ricorso veneto sono tratte dalla sua ricostruzione al punto 1. *in diritto* della sent. n. 251 (vedi poco oltre nel testo).

Cost. finiscano per compromettere i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, co. 2, lett. *m* Cost), “prescindendo dai confini territoriali dei governi locali” (art. 120, co. 2 Cost.)¹³¹.

¹³¹ Sulla disposizione costituzionale di cui all'art. 120, co. 2 Cost. quale “parametro dell'esercizio delle competenze asimmetriche e del conferimento delle relative risorse finanziarie” affinché vengano limitate le possibili diseguaglianze prodotte dal regionalismo differenziato, “soprattutto nel momento in cui il processo si avvia” vedi S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116*, cit., 665.