

CENTRALITA' DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DURANTE L'EMERGENZA COVID-19? PIU' FORMA CHE SOSTANZA*

ELISABETTA CATELANI**

Sommario

1. Premessa. – 2. Il sistema delle Conferenze come strumento per garantire la leale cooperazione. – 3. La Conferenza Stato/Regioni e la Conferenza Unificata nella fase d'emergenza. – 4. La Conferenza delle Regioni e delle province autonome. – 5. Crisi della leale cooperazione. – 6. Conclusioni.

Abstract

The aim of this contribution is to assess if the principle of loyal cooperation has been effectively respected in Italy or if, the fundamental criteria of the constitutional order have been altered due to the state of emergency leading to a recentralization without an adequate and right reconciliation with the different situations and interests. The focus of this investigation is to further investigate the relationship between the Government and the Regions during the COVID-19 pandemic, but also to highlight their several formal contrasts and the consequences on the institutional actions that determined significant uncertainties to Italian citizens.

Suggerimento di citazione

E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento tenuto al *webinar* "Le fonti normative dell'emergenza", organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 30 aprile 2020.

** Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Pisa.
Contatto: elisabetta.catelani@unipi.it

1. Premessa

Nell'ultima relazione sull'attività della Corte costituzionale, la Presidente Marta Cartabia ha posto un monito finale, guardando “oltre il 2019”, che dovrebbe costituire il punto di partenza e di arrivo di ogni attività istituzionale: *“In un tale frangente, se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della «leale collaborazione» - il risvolto istituzionale della solidarietà - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l'azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo”*¹.

Una esortazione che potrebbe apparire quasi scontata in una fase normale, ma che è stata accolta con estrema approvazione, perché ha posto l'accento su un nodo non marginale sorto durante questo periodo di emergenza, e richiedendo una maggiore “solidarietà” fra istituzioni.

Obiettivo di questo contributo è pertanto quello di cercare di capire se il principio della leale cooperazione sia stato effettivamente rispettato e valorizzato o se, invece, in nome dello stato d'emergenza i criteri fondamentali del nostro ordinamento costituzionale siano stati alterati attraverso un ri-accentramento delle competenze, senza un adeguato e giusto temperamento con le diverse situazioni ed interessi.

Il principio della leale cooperazione, non espresso formalmente in Costituzione, ha acquisito la sua centralità attraverso una giurisprudenza ampia e dettagliata della Corte costituzionale². Principio che nasce e si evolve più a difesa delle esigenze unitarie che a garanzia delle prerogative regionali, ma che in questo contesto, di pieno accentramento delle competenze, può acquisire un risvolto diverso e quindi più indirizzato a valorizzare la condivisione con le altre istituzioni. In altre parole, questa fase di emergenza ha evidenziato una difficoltà nei procedimenti di condivisione delle scelte politiche, che inevitabilmente era connaturata alla natura del periodo per la necessità di decisioni pronte ed immediate, ma dall'altro si è avuta una compressione di alcuni principi fondamentali dell'ordinamento ed una “frizione” fra soggetti ed organi costituzionali nell'uso degli strumenti giuridici e normativi, che ciascuno di essi si è trovato ad usare ed adottare.

¹ La Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019 può leggersi in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf

² Cfr. da ultimo R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Cedam, Milano 2018, 73 ss. e F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018, 41 ss., dove ben si descrive come il fondamento costituzionale sia stato trovato in un primo momento nell'art. 97 Cost. (sent. n. 214/1988, anche se un primo *ober dictum* può trovarsi anche nella sent. n. 219/1984) e poi nell'art. 5; sent. nn. 19 e 242 del 1997.

Il richiamo della Presidente era indirizzato in particolare a recuperare i rapporti consueti fra Governo e Parlamento da un lato e Governo e Regioni dall'altro.

Non è obiettivo di questo contributo affrontare le tante anomalie dei rapporti fra Parlamento e Governo, che sono emerse in questa fase d'emergenza. Anomalie derivanti dalle oggettive difficoltà organizzative dei lavori del Parlamento nella prima fase della pandemia, quando il numero dei contagi era presente anche nelle stesse aule parlamentari, ma anche per una sorta di accettazione silenziosa per tutte le decisioni del Governo. Ampia è già stata e sarà ancora la discussione per giungere a soluzioni che consentano alle due Camere anche in fasi di emergenza (sanitaria e non solo) di continuare ad operare attraverso varie forme che il dibattito parlamentare ha iniziato ad ipotizzare³.

Viceversa, centro dell'indagine sarà quello di cercare di capire il rapporto ed il confronto formatosi fra Governo e Regioni durante questa fase, ma anche di ricostruire i tanti contrasti formali (e non solo), che talvolta hanno reso confusa l'azione istituzionale e generato incertezze per i cittadini destinatari degli atti normativi statali, regionali e sindacali. Conflitti sorti non tanto per la sottrazione da parte del governo delle competenze regionali, che trovavano ed ancora trovano la loro legittimazione nella dichiarazione dello stato di emergenza, adottata con delibera del 31 gennaio 2020⁴ e su cui si sono poi fondati i successivi decreti legge e DPCM⁵, quanto per lo scarso coinvolgimento delle regioni sul contenuto degli atti normativi che dovevano, poi, essere oggetto di attuazione da parte delle autonomie regionali e comunali.

Fin dal primo decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6, con cui si legittimava la limitazione di molte libertà personali per evitare la diffusione della pandemia, si confermavano e si riconoscevano le competenze delle autorità locali (il

³ Cfr. fra i tanti i contributi di S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *OsservatorioAIC*, 3/2020; P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Medialaws*, n. 1/2020; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *OsservatorioAIC*, n. 3/2020; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, 1 aprile 2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020; N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *OsservatorioAIC*, n. 3/2020; G. SANTINI, *Funzionalità delle istituzioni e impedimento dei titolari. Note sulla supplenza in tempo di epidemia*, in *BioDiritto*, n. 2/2020; G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos*, 1/2020; M. LUCIANI, *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, in *Giustiziainsieme.it*, 2 aprile 2020 e se si vuole anche E. CATELANI, *La democrazia ed i diritti che dobbiamo salvaguardare. La tecnologia può aiutare a far funzionare il Parlamento e i prefetti ascoltino le Regioni*, in *Il Dubbio*, 26 marzo 2020, 15.

⁴ Dichiarazione adottata ex art. 7, c. 1 lett. c), e art. 24.1 d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 11.

⁵ Per una rassegna aggiornata e completa di tutti gli atti statali e regionali adottati nel periodo di emergenza sanitaria cfr. C. DRIGO, A. MORELLI (a cura di), *Dossier. L'emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e bibliografia*, in *Dirittiregionali.it*, 2/2020.

riferimento era alle “autorità competenti”) e si prevedeva anche il parere del “Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni”⁶ sui DPCM di attuazione che avrebbero circostanziato il contenuto delle misure restrittive. Ed ancora, nel decreto legge successivo 25 marzo 2020 n. 19, che ha abrogato il precedente, modificandone il contenuto ed eliminando i tanti vizi di legittimità costituzionale che erano stati evidenziati (e solo in parte eliminati in fase di conversione - legge 5 marzo 2020 n. 13), si è poi riconosciuto il potere di proposta all'adozione dei DPCM anche ai singoli Presidenti di regione, qualora il provvedimento dovesse riguardare esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero al Presidente della Conferenza delle regioni (art. 2).

Da un punto di vista formale vi erano tutti gli strumenti perchè, nonostante l'emergenza e, più che altro, l'urgenza nel prendere provvedimenti, l'attività normativa del Governo potesse essere concordata con le regioni. Nella realtà, come si cercherà meglio di spiegare, vi è stata una mera informazione, le contrapposizioni sono state numerose ed il richiamo della Presidente della Corte costituzionale alla leale collaborazione conferma i dubbi sul buon funzionamento del procedimento con il semplice parere del Presidente della Conferenza. Se le contrapposizioni sono connaturate ad uno stato regionale, in questo frangente si sono acuite, con la conseguente percezione di una marginalizzazione della possibilità d'influenza regionale sui provvedimenti normativi adottati.

2. Il sistema delle Conferenze come strumento per garantire la leale cooperazione

I rapporti fra Stato e Regioni non sono mai stati idilliaci già prima della riforma del titolo V e l'esplosione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte alla Corte in via principale dal 2001 ne costituisce la conferma, così come i vari tentativi di ulteriore modifica costituzionale con l'obiettivo di pacificare un conflitto costante fra i due soggetti. premura

Una strada per la definizione delle posizioni contrapposte è stata sempre vista all'interno del sistema delle Conferenze che, piano piano, incrementando la possibilità d'influenza sulla formazione degli atti normativi di derivazione governativa, ha assunto una centralità nell'ordinamento, tanto che in dottrina, ma anche nelle sedi politiche si è iniziato ad auspicare un rilievo costituzionale di tali organismi.

⁶ La vecchia terminologia usata nel primo decreto legge di “Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni” è stata poi giustamente corretta nel decreto legge n. 19/2020, in cui ci si riferisce alla Conferenza delle Regioni, indicativo, anche questo aspetto, della fretta ed oggettiva urgenza nell'approvazione dell'atto.

A partire dal DPCM 12 ottobre 1983, con cui si è formalmente istituita la Conferenza Stato-Regioni⁷, si è acquisita la consapevolezza che il regionalismo imponeva un confronto ed una formalizzazione di processi di cooperazione. Centralità rafforzata anche grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale che, con varie sentenze successive alla modifica del titolo V, ha valorizzato ed usato “a maglie larghe” il principio della leale collaborazione fra Stato e Regioni, cosicché il sistema delle Conferenze è stato utilizzato come lo strumento di cooperazione di tipo organizzativo capace di formare accordi che fossero l’estrinsecazione, o, comunque, la concreta espressione della leale collaborazione⁸.

Cosicché, nel corso del tempo, il governo ha considerato imprescindibile il consenso della Conferenza Stato/Regioni e della Conferenza Unificata (molto meno quella Stato/città), sia per rafforzare il contenuto dei propri disegni di legge in Parlamento, almeno nei primi tempi, ma in particolare per evitare il contenzioso costituzionale successivo.

Senza poter intervenire in questa sede sui caratteri, sulla natura e sugli obiettivi delle varie Conferenze, che sono già stati ampiamente studiati ed a cui occorre rinviare⁹, occorre invece capire come questo sistema ha funzionato durante l’emergenza, se vi sono state anomalie rispetto al regime normale o,

⁷ In realtà già in precedenza era stata istituita (art. 13 l. n. 281/1970) una Commissione interregionale "composta dai presidenti delle giunte delle Regioni a statuto ordinario e speciale", superata poi, dalla formale istituzione della Conferenza dei Presidenti nel 1981 e successivamente dall’istituzione della Conferenza Stato/Regioni con il DPCM del 1983 citato, ulteriormente formalizzato con l’art. 12, legge n. 400/1988 ed ancora con d.lgs. n. 281 del 1998 (l. delega 59/97). Una regolamentazione che ha sicuramente legittimato l’intervento di tali organismi in una pluralità di attività di cooperazione e di coordinamento.

⁸ Cfr. in particolare sent. n. 165/2011 sul decreto-legge recante misure urgenti in materia di energia n. 105 del 2010 ha precisato «Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un’intesa, in modo da contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. del 2004). La previsione dell’intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell’ipotesi di un ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all’accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011).»

⁹ Tante sono le ricerche svolte sul sistema delle Conferenze. Oltre agli Autori già citati, cfr. I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, 853 ss.; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le regioni*, 2006, 233 ss.; S. AGOSTA, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano 2008; G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in *Astridonline.it*, 2011; R. CARPINO, *Il Sistema delle Conferenze*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, 529 ss.

comunque, se questa fase può consentire di comprendere meglio i rapporti fra Stato e Regioni.

Durante l'emergenza Covid-19 e con l'assunzione di tutti i poteri normativi in capo al governo centrale, comprimendo tutte le competenze regionali, si sarebbe potuto ipotizzare una enfaticizzazione del ruolo di tali Conferenze, al fine di definire gli indirizzi da adottare in via normativa. In realtà, entrambe le Conferenze Stato/Regioni e Unificata si sono viste sovrastare dall'intervento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome) o, meglio, da mere comunicazioni al Presidente di detta Conferenza che doveva essere "sentito".

Non costituisce una novità il fatto che la Conferenza dei Presidenti sia centrale per la formazione dell'indirizzo regionale, non solo perché dalle decisioni dei Presidenti possono derivare tutte le altre risoluzioni, ma perché la sede del dibattito fra regioni, fin dalla loro istituzione, è stata individuata in un Comitato dei Presidenti. Forse proprio dalla coesione, che in quella sede si è andata formando, si è percepita la necessità di istituire tutte le altre¹⁰.

In genere, tale Conferenza viene qualificata come semplice sede di coordinamento e di confronto fra i Presidenti, ma in realtà attraverso l'attività preliminare dei Comitati competenti per materia, attraverso un'autodisciplina del metodo di lavoro, nonché attraverso la scelta di mantenere una sorte di segretezza del dibattito interno, ne ha sicuramente rafforzato il ruolo. Quello che spesso emerge dai lavori della Conferenza è più il raggiungimento di obiettivi unitari che di divisione d'intenti proprio perché spesso indirizzati alla ricerca di una linea comune di tutte le regioni da contrapporre all'indirizzo statale. Ovviamente ogni generalizzazione è da evitare perché spesso accade che dai lavori della Conferenza delle Regioni emergano soluzioni anche diverse (spesso, ma non necessariamente, connesse a contrapposte maggioranze politiche) che appunto vengono esplicitate all'interno del dibattito¹¹.

Cosicché tutta l'attività d'indirizzo regionale viene svolta all'interno della Conferenza dei Presidenti, considerata ormai come la sede ufficiale della interlocuzione istituzionale interregionale, che opera con un *iter* e procedimenti suoi propri, anche per quanto riguarda i criteri seguiti in fase d'approvazione¹². Procedimenti dettagliatamente regolati che consentono alle regioni di far

¹⁰ Cfr. quanto già precisato nella nt. 7. Si tenga poi conto che la necessità di un luogo di confronto fra i Presidenti delle Regioni trova una prassi consolidata nelle esperienze federali: si pensi alla National Governors' Association (USA) e la Conferenza dei Ministri Presidenti (Germania).

¹¹ Tale natura "parzialmente libera" ha accentuato la sua centralità nell'adozione delle decisioni da parte delle regioni e la possibilità di collaborare indipendentemente da un controllo politico esterno.

¹² Fino al 2005 la Conferenza dei Presidenti ha operato in base alle prassi ed a determinazioni di volta in volta assunte, mentre in data 9 giugno 2005 ha adottato un proprio regolamento al fine di determinare un "quadro di regole volte a dare maggiore efficacia, certezza e funzionalità allo svolgimento dei lavori". Regolamento poi precisato con le linee interpretative approvate in data 16 giugno 2005 che ne integrano il contenuto.

emergere al loro interno anche posizioni diverse, ma che spesso vengono composte a garanzia degli interessi comuni. Solo dopo l'adozione delle decisioni dai Presidenti di regione si riunisce la Conferenza Stato/Regioni, in cui le conclusioni o gli indirizzi assunti vengono comunicati al governo. Coticché, come ha precisato Roberto Bin, ai lavori della Conferenza Stato/Regioni sono presenti più i rappresentanti del governo, che quelli delle Regioni: *“Di solito sono presenti due Presidenti di Regione, ma qualche volta anche solo uno; se sono due, per lo più rappresentano i due diversi schieramenti politici; di solito parla il Presidente della Conferenza dei Presidenti, il quale riferisce ciò che la Conferenza dei Presidenti ha discusso e deliberato nella riunione appena svoltasi. Perché gli altri Presidenti dovrebbero perdere il loro prezioso tempo?”*¹³

Al di là del commento giustamente provocatorio, non può pensarsi che la Conferenza Stato/Regioni possa essere considerata solo come sede di ratifica di decisioni già adottate, limitandosi a comunicare ai rappresentanti del governo quanto preventivamente deciso dai Presidenti. È anche il luogo della mediazione, della compensazione dei diversi indirizzi, coticché al suo interno si possono profilare soluzioni compromissorie con il governo, giungendo a risultati che non necessariamente coincidono con le decisioni della Conferenza dei Presidenti.

Si potrebbe pensare che, nella sostanza, le due Conferenze si completino a vicenda e siano complementari, ma le modalità con cui operano ed hanno operato in fase emergenziale sono molto diverse rispetto al modello organizzativo della Conferenza Stato/regioni. Può essere quindi utile in questa sede cercare di ricostruire le anomalie dei rapporti fra Stato e Regioni durante il periodo dell'emergenza e come il principio della leale collaborazione, che dovrebbe costituire il faro per il nostro “Timoniere”, sia stato travisato. In altre parole, attraverso il modo di operare delle Conferenze si possono capire le incongruenze e le anomalie del nostro regionalismo in fase di emergenza.

3. La Conferenza Stato/Regioni e la Conferenza Unificata nella fase d'emergenza

Come risulta dal sito istituzionale, la Conferenza Stato/Regioni si è riunita durante l'emergenza COVID-19¹⁴ cinque volte (12/3; 31/3; 8/4; 7/5; 21/5) con ordini del giorno che, limitatamente alle prime tre riunioni, svoltesi fra l'altro proprio in piena crisi sanitaria, hanno affrontato temi non conferenti con l'emergenza. Solo nell'ultima convocazione sono stati espressi pareri in ordine

¹³ R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del federalismo*, fasc. 6/2007, 376 ss.

¹⁴ In questa sede ci si limita ad analizzare il periodo che va dalla dichiarazione dello stato di emergenza al 5 giugno 2020.

al contenuto di un decreto legge (n. 23/2020) sulla proposta del Ministro della salute di nomina del Commissario straordinario per l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e sulla modifica di un accordo di programma.

Nelle stesse date si è riunita anche la Conferenza Unificata che ha espresso parere favorevole solo sui decreti legge nn. 6 e 19/20 dopo la loro emanazione ai sensi dell'articolo 9, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ai fini della conversione in legge. Pareri favorevoli condizionati ad una serie di emendamenti molto dettagliati e circostanziati che sono stati solo limitatamente recepiti.

I poteri e le competenze della Conferenza Stato/regioni sono disciplinati dettagliatamente con il d.lgs. n. 281 del 1997, che ne regola lo *status*, che potremmo definire, normale, sia quello operante nelle situazioni di emergenza, visto che l'art. 2 c. 5 nel disciplinarne i compiti, stabilisce che “*Quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti legge*”. Ed ancora al comma 6 del medesimo art. 2 si precisa poi che “*Quando il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva, la Conferenza Stato-regioni può chiedere che il Governo lo valuti ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi*”¹⁵.

Quindi se per la conversione dei decreti legge è necessario un parere formale della Conferenza Stato regioni o unificata, prima dell'emanazione dei decreti legge, e prima (o dopo l'adozione) dei DPCM, oggetto di ampio uso in questo periodo da parte del Presidente del Consiglio per attuare e completare il contenuto dei decreti legge, non risulta previsto alcunché nel d.lgs. n. 281 del 1997 in ordine all'intervento delle due Conferenze menzionate.

D'altra parte, l'effettiva ed incontestabile necessità ed urgenza alla base dell'adozione dei vari decreti legge adottati in questa fase, hanno ben giustificato la mancata consultazione preventiva della Conferenza Stato-regioni, rinviando il suo intervento alla fase della conversione in legge.

Tutto ciò non ha escluso che la comunicazione dei testi sia stata fatta alle regioni tramite il Presidente della Conferenza delle regioni che appunto ha così acquisito ancor di più una centralità nella gestione e nel coordinamento con le regioni, ma con una scarsa capacità d'influenza prima dell'adozione degli atti sul governo.

¹⁵ Cfr. anche art. 9 d.lgs. n. 281/1997.

4. La Conferenza delle Regioni e delle province autonome

Entrambi i decreti legge n. 6 e 16/2020, con cui si sono legittimate le restrizioni delle libertà fondamentali, come è stato già accennato, prevedevano che i DPCM potessero essere adottati “sentito” il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Niente ovviamente si diceva in ordine alle modalità con cui il Presidente potesse assumere una decisione, come dovesse consultarsi con gli altri Presidenti, né come si potessero eventualmente formare le varie posizioni o indirizzi delle Regioni. Tutto era affidato, d'altra parte, ad una consolidata prassi di collaborazione e di coordinamento fra le regioni fuori dalle norme e dai vincoli procedurali (se non quelli che la stessa Conferenza delle regioni si è data).

E non si può certamente negare che anche in questa occasione il coordinamento del Presidente delle regioni vi sia stato e si sia attivato al fine di ridurre al massimo la conflittualità. Nel periodo dell'emergenza la Conferenza delle regioni si è riunita assai spesso, ovviamente in modalità telematica, sia per le riunioni c.d. ordinarie, sia straordinarie specialmente in quest'ultimo periodo (16, 22 e 25 maggio), evidenziando la necessità di un confronto più serrato e costante fra Presidenti. Sul contenuto delle discussioni o deliberazioni non è dato sapere alcunché all'esterno. Non per questo motivo le riunioni devono essere considerate meno importanti, anzi, lo sono anche di più, perché consentono alle regioni un coordinamento interno, lontano dagli interventi mediatici.

Ciò nonostante queste riunioni non paiono essere state convocate in occasione dell'adozione di atti rilevanti da parte del governo. Momenti questi in cui un coordinamento sarebbe stato utile per adottare una posizione comune da trasmettere al governo.

Lo snodo della leale cooperazione si è concentrata prevalentemente nel ruolo e nelle mani del Presidente della Conferenza dei Presidenti che doveva fare da divulgatore delle notizie, da collettore dei diversi pareri, da organo di sintesi delle eventuali contrapposizioni interne ed infine da interlocutore unico con il governo.

Ma i tempi, causa l'oggettiva emergenza, hanno messo a dura prova la collaborazione che in questa fase avrebbe dovuto essere ancora più stretta. La rapidità degli interventi, si potrebbe dire, ha prevalso sul coinvolgimento delle Regioni con un'eccessiva semplificazione e riduzione dei tempi di formalizzazione dei possibili rilievi regionali, sempre che ci siano stati.

Per lo più le bozze dei DPCM e dei decreti-legge sono state comunicate al Presidente della Conferenza con un preavviso minimo rispetto alla divulgazione mediatica del contenuto degli atti: conferenze stampa, o altre modalità un po' anomale di esternazione della volontà del Presidente o del Governo svolte anticipatamente rispetto alla pubblicazione del relativo atto normativo di ore, se non di giorni, che teoricamente avrebbero potuto lasciare spazio ad

adattamenti e modifiche in virtù delle indicazioni e suggerimenti provenienti dalle regioni, ma che, in realtà, cristallizzavano il contenuto di tali atti e comunque spesso rendevano politicamente non opportune richieste di modifica da parte delle Regioni.

Poco di tutto questo procedimento si è saputo all'esterno¹⁶. Certamente alcune anomalie appaiono dai ritardi con cui i testi sono inviati alle regioni, anche se non si comprende se collegati alle questioni emergenziali che inevitabilmente complicano la formulazione dei testi o per evitare l'invio dei rilievi da parte delle regioni, ma questa deve essere considerata un'illazione troppo critica ed auspicabilmente da escludere¹⁷.

I rapporti fra Stato e Regioni rimangono in un'aura dorata di silenzio, che può essere anche positiva per la formazione degli accordi e dei compromessi, ma sicuramente di poca trasparenza, cosicché sono noti più il contenuto delle divergenze, che la condivisione di testi normativi.

Ma allora, dinanzi a questa concentrazione dei poteri nelle mani del Presidente della Conferenza delle Regioni, occorrerebbe anche capire se gli altri Presidenti erano nelle condizioni di sapere e di capire il contenuto ed i termini del dialogo e della "mediazione" con il governo, sempre che ci sia stato e non mera accettazione di un indirizzo scelto dal governo e non negoziabile.

Il dato di fatto è un'organizzazione della mediazione e della conseguente leale collaborazione che non consente, almeno teoricamente, di poter esprimere le diverse posizioni ed indirizzi, non solo dovuti a posizioni politiche diverse dei rispettivi Presidenti, ma anche connesse alle situazioni epidemiologiche diverse: l'indirizzo da sempre seguito dal Veneto è molto diverso da quello della Lombardia, così come l'indirizzo della Sicilia, diverso da quello della Calabria anche se si tratta di regioni che politicamente sono molto vicine, ma con scelte operative in questa fase molto diverse.

¹⁶ Almeno da un punto di vista formale, in realtà le comunicazioni del Presidente della Conferenza, una volta inviate alle regioni, venivano a loro volta divulgate ai sindaci per le rispettive competenze, che, a loro volta, divulgavano a *quibus de populo*. Si parla di un preavviso che è oscillato da una giornata, fino ad una mezz'ora/ora di tempo. Periodo che doveva essere sufficiente per garantire l'informativa a tutti i Presidenti, i quali a loro volta dovevano comunicare le proprie osservazioni al testo e quindi il Presidente le avrebbe dovute collezionare e rinviare al Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹⁷ Sicuramente i ritardi sono risultati proprio con riguardo ai DPCM che più di altri potevano influire nella compressione dell'autonomia regionale, come ad esempio il DPCM che attribuisce ai prefetti e non ai Presidenti di Regione la possibilità di derogare ai vincoli di chiusura per determinate imprese. Attività in cui sicuramente i Presidenti di regione potevano essere meglio e maggiormente coinvolti nella scelta.

5. Crisi della leale cooperazione

In questa fase di emergenza vi sono stati numerosi momenti in cui i principi della leale cooperazione sono andati in crisi.

Una strada che il governo avrebbe potuto seguire era quella della concentrazione di tutte le funzioni normative nei suoi poteri, senza alcuno spazio alla competenza normativa delle regioni. In altre parole, si sarebbe potuto invocare la piena applicazione dell'art. 120 Cost. con conseguente esercizio del potere sostitutivo da parte del governo; altrimenti si sarebbe potuto fondare la legittimazione di tutta l'attività normativa dell'emergenza a favore dello Stato in virtù dell'art. 117 c. 2 lett. q) (profilassi internazionale). Due soluzioni che giustamente il governo ha inteso evitare per non determinare una "forzatura" nella nostra forma di Stato. Il mantenimento delle principali e classiche funzioni amministrative delle regioni era possibile e necessario per il buon funzionamento della situazione d'emergenza, ma che ha determinato, inevitabilmente, anche la nascita di conflitti sulla gestione e sugli indirizzi da seguire in ambito regionale, in particolare nella fase iniziale, ma anche in quella che implicava il rallentamento dell'emergenza.

Non si può non ricordare nel primo periodo convulso ed incerto anche da un punto di vista di conoscenze scientifiche, il caso Marche, con l'emanazione di un'ordinanza del Presidente della Regione (ord. 25 febbraio 2020 n. 1)¹⁸ di chiusura delle scuole ed Università non concordata con il Presidente del consiglio che ha determinato il ricorso al TAR con la richiesta di sospensiva conseguita¹⁹ quasi contemporaneamente all'adozione di una nuova ordinanza di pari contenuto e più che altro ad un DPCM del 4 marzo con cui si deliberava la chiusura delle scuole per tutta Italia nella stessa data. Una contrapposizione che ha messo fin dall'inizio in evidenza che la leale collaborazione da entrambe le parti era fortemente carente²⁰.

¹⁸ Il caso è ben ricostruito in tutte le sue fasi da G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *Biolaw Journal*, 2/2020.

¹⁹ Gli effetti dell'ordinanza delle Marche sono stati prima sospesi con ordinanza Presidente TAR del 27 febbraio n. 56 e poi confermati dal Collegio con ordinanza del 5 marzo 2020 n. 63, che, a sua volta, ha rinviato la discussione del merito al 13 gennaio 2021, momento in cui non vi sarà più interesse per la trattazione della questione. In realtà l'interesse sostanziale (non necessariamente quello formale e giudiziale) era venuto meno, già prima di quest'ultima ordinanza, quando il Presidente della regione Marche ha adottato una nuova ordinanza 27 febbraio 2020, n. 2, che riprendeva integralmente il contenuto della prima ordinanza, ma tenendo conto dei rilievi mossi dal Presidente del TAR.

²⁰ La conclusione a cui giungono G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *op.ult.cit.*, 7 è pienamente condivisibile: "i fatti peraltro si sono incaricati di dare ragione, nella sostanza, alle determinazioni assunte dal Presidente della Regione Marche. La forma però rimane censurabile, traducendosi in un messaggio negativo per l'opinione pubblica costretta a constatare come, in questa difficile situazione sanitaria, le istituzioni centrali e periferiche non abbiano saputo coordinarsi ed abbiano, addirittura, deciso di litigare davanti al giudice amministrativo. Uno spettacolo che forse si sarebbe potuto e dovuto

Si possono ricordare poi le tante contrapposizioni mediatiche fra il Governo con i Presidenti delle Regioni del Nord, perché utilizzavano troppi tamponi nella fase iniziale (Veneto) o perché ne facevano troppo pochi (Lombardia) o, ancora, per la scarsa presenza di strutture di terapia intensiva e la difficoltà dell'organizzazione sanitaria di rispondere alle esigenze dei malati e nello stesso tempo la contrapposizione della protezione civile nazionale con quella regionale in ordine alla decisione di costruire ospedali d'emergenza (Milano, Bergamo, Civitanova Marche). Contrapposizioni e critiche anche ragionevoli e spesso fondate da un punto di vista sostanziale, ma che mettono in evidenza una difficoltà di coordinamento fra Stato e Regioni.

Una forte contrapposizione fra Stato e Regioni è emersa in modo significativo in occasione dell'emanazione del decreto legge n. 26 del 2020 sulla cui stesura iniziale era stato raggiunto un accordo con le regioni, il cui contenuto è stato poi modificato prima dell'emanazione, proprio con riguardo agli effetti diretti sull'organizzazione regionale. Si tratta del decreto legge in tema di spostamento delle consultazioni elettorali dei nuovi Consigli regionali (oltre ai rinnovi dei Consigli comunali, elezioni suppletive di Camera e Senato). Si tratta di un decreto-legge brevissimo (tre articoli) che coinvolgeva interessi sia regionali che comunali, per cui l'interlocuzione con i soggetti interessati doveva essere quasi scontata, così come giungere già in via preventiva ad un accordo. Accordo raggiunto sulla carta e poi subito disatteso dal Governo nella stesura definitiva del decreto legge, con conseguente forte contrapposizione di molte regioni verso le scelte dello Stato.

Occorre considerare che la modifica del testo normativo dopo che sia stato acquisito il parere da parte della Conferenza non è prassi nuova, visto che ciò è avvenuto in passato anche con riguardo ai procedimenti di approvazione dei decreti legislativi che prevedono espressamente il parere della Conferenza se non l'intesa con la/le Regione/i interessata/e. Una modifica del testo è avvenuta, ad esempio, dopo che era stato raggiunto l'accordo fra Stato e Regioni in fase di approvazione del c.d. Codice dell'ambiente (d.lgs. 153/2006)²¹.

Nel caso odierno la situazione era più complessa visto che prima dell'emanazione del decreto-legge n. 26/2020 non vi era stato un intervento formale della Conferenza Stato/Regioni con relativo parere, ma la semplice comunicazione al Presidente della Conferenza delle regioni che, come abbiamo già visto

evitare". In altre parole, quando viene meno il principio della leale collaborazione in genere la responsabilità deve essere cercata da entrambe le parti.

²¹ Circostanziato è il racconto dell'*iter* tormentato d'approvazione del decreto legislativo descritto da R. BIN, *op. ult. cit.*, 702, che mette ben in evidenza che anche quando non vi sono contrapposizioni politiche fra regioni, il tendenziale carattere accentratore e poco proclive alla collaborazione da parte dello Stato, spesso prevale con grave violazione del principio di leale collaborazione che dovrebbe sempre prevalere.

più volte in questa ricostruzione degli avvenimenti emergenziali, aveva il compito di verificare le diverse posizioni dei Presidenti di regione e poi riferire al governo.

Fra l'altro, il contenuto di questo decreto legge è ora in fase di conversione oggetto di ampia discussione²² ed in questa seconda fase si è attivato un procedimento di interlocuzione con le regioni e con le opposizioni più articolato e coordinato, in cui sono emersi anche indirizzi diversi indipendentemente, anche in questo caso, dall'indirizzo politico del Presidente della Regione, ma con valutazioni di opportunità contingente²³.

Altra importante contrapposizione si è riscontrata fra governo e regione Calabria sul contenuto dell'ordinanza n. 37 del 29 aprile 2020 che prevedeva la riapertura di bar e ristoranti con l'uso allargato ai tavoli all'aperto e non limitato al *take away* come previsto dalla normativa statale, annullata dal TAR con sent. n. 841/2020. Una decisione articolata, quella del giudice amministrativo, che meriterebbe un'attenta osservazione in tutte le sue parti, visto che presenta delle affermazioni improprie da un punto di vista costituzionale, come ad esempio quella attinente all'assenza di una riserva di legge nell'art. 41 Cost., fermandosi impropriamente al contenuto del primo comma e dimenticando completamente tutta la dottrina e la giurisprudenza costituzionale che ha precisato la sua portata²⁴. D'altra parte, l'ordinanza della Regione Calabria era stata anticipata da una stretta interlocuzione con il governo e le diverse posizioni di merito non avevano portato ad una soluzione condivisa e quindi da un punto di vista formale i presupposti per evitare il ricorso erano stati attivati pienamente da parte del governo²⁵.

²² Il testo del decreto legge è ora in discussione alla Camera (A.C. 2471-A) con contrapposizioni anche in ordine all'uso del decreto legge, non tanto per l'oggettiva situazione di emergenza, ma perché in violazione dei limiti contenuti nell'art. 15 della legge n. 400/1988 e della riserva d'Assemblea contenuta nell'art. 72 Cost., in parte superabili, come è avvenuto anche in passato, in virtù della constatazione che si tratta di "un provvedimento che non riguarda la forma elettorale (...) ma è di contorno" come precisato dall'On. Ceccanti in sede di discussione nella Commissione Affari costituzionali.

²³ Si pensi, ad esempio, al diverso interesse che hanno i Presidenti di Regione già ricandidati ad uno svolgimento più rapido delle elezioni, rispetto a quelli che hanno invece esaurito i due mandati o comunque non ricandidati dal proprio partito.

²⁴ Cfr. in modo riassuntivo L. CASSETTI, *Art. 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, il Mulino, Bologna, 2018, 267; R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Milano, 2006, 852 ss. E per la giurisprudenza costituzionale è sufficiente ricordare la sent. n. 4 del 1962.

²⁵ Non si può non rilevare, tuttavia, che da un punto di vista sostanziale l'indirizzo adottato dalla Calabria di privilegiare l'uso del servizio al tavolo rispetto al semplice *take-away* è stato poi considerato più sicuro ed anzi imposto con ordinanza adottata in Lombardia in fase pre-emergenza (26 febbraio 2020), e poi nuovamente adottata nella fase 2 dal sindaco di Milano con ordinanza del 26 maggio limitatamente al divieto di vendita di bevande alcoliche dalle 19 alle 7 con obbligo di servizio solo al tavolo.

Molto diversa è stata poi la vicenda dell'apertura anticipata delle attività economiche decisa dalla Provincia autonoma dell'Alto Adige che, più accorta da un punto di vista procedurale, ha evitato di approvare un'ordinanza immediatamente impugnabile dinanzi al TAR ed ha quindi approvato in una notte la legge n. 4 dell'8 maggio 2020 sull'apertura anticipata dei negozi, minacciata subito d'impugnazione, che poi non lo è stata.

Non si tratta certamente di due trattamenti disuguali da parte del governo, ma di soluzioni normative scelte dalle Regioni che hanno attivato un atteggiamento diverso. Il governo avrebbe potuto rinviare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, ma un intervento della Consulta sarebbe stato in ogni caso tardivo e privo d'interesse per le parti, facendo venir meno i presupposti del ricorso.

Forse non ci sarà mai una pronuncia della Corte costituzionale su queste vicende dell'emergenza *Coronavirus*, ma le indicazioni che già emergono dalla relazione di fine anno della Presidente Cartabia sono indicative del percorso che deve essere sempre seguito nelle fasi d'emergenza da parte del governo nei rapporti con le regioni «La Costituzione, infatti, non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali, e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola anche per “navigare per l'alto mare aperto” nei tempi di crisi, a cominciare proprio dalla leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini».

Il termine “solidarietà”²⁶ costituisce pertanto il filo rosso che deve caratterizzare ogni azione dello Stato.

6. Conclusioni

Non si può dubitare che, nonostante tutto, il sistema delle conferenze costituisca a tutt'oggi l'unico strumento presente nel nostro ordinamento al fine di assicurare un coordinamento fra lo Stato e le Regioni. La presenza di indirizzi politici diversi fra il governo nazionale e la maggioranza delle regioni rafforza la necessità che il dialogo sia garantito e, se possibile, rafforzato. Quello che tuttavia emerge da questa fase è un'eccessiva concentrazione delle competenze nel ruolo di filtro del Presidente della Conferenza senza la possibilità di piena interlocuzione delle diverse posizioni regionali. Non sempre la concertazione può giungere ad un risultato unitario e compito del governo è in questi casi

²⁶ Principio mai sufficientemente studiato e acquisito nell'ordinamento, nonostante i tanti studi sul tema. Cfr. fra i tanti, A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, *Forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2015; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.

un'assunzione di responsabilità e di decisione, ma solo dopo aver ascoltato i diversi indirizzi regionali²⁷.

Il sistema delle Conferenze, anche se non costituzionalizzato, costituisce un'asse portante della nostra forma di Stato che deve bilanciare il principio di unità della Repubblica con quelli dell'autonomia e del decentramento entrambi contenuti nell'art. 5 Cost. Una conflittualità assiologica che legittima l'attivazione di tutti quei meccanismi che consentano l'individuazione e l'uso di procedure di equilibrio fra le rispettive competenze, sia in tempi ordinari che in fasi d'emergenza. Se quindi si è ritenuto che la fase di concertazione potesse essere attivata attraverso il ruolo di comunicatore, di collettore delle diverse posizioni e di mediatore del solo Presidente della Conferenza, se la rapidità delle decisioni del governo da prendere possono aver portato a non dare la possibilità alle regioni di esprimere i propri rilievi, se il coinvolgimento non è stato possibile per esigenze impellenti, occorre che ci si attivi in futuro per pensare a meccanismi che, anche in fase d'emergenza, non escludano il giusto coinvolgimento dei vari interessi coinvolti²⁸.

Parimenti, il superamento della fase dell'emergenza verso cui pare ormai indirizzarci, induce anche ad auspicare di poter recuperare il prima possibile il precedente assetto delle competenze, la corretta concertazione e la leale cooperazione fra stato centrale e regioni.

Come scriveva Paolo Barile, nelle ultime pagine del volume de "I diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", in una sorta di elemento di chiusura al fine di garantire in tutte le situazioni, anche di emergenza, i diritti di libertà, "i poteri dello Stato debbono far fronte alla esigenze della necessità, evidentemente – in primo luogo almeno – usando i poteri che essi possiedono in via ordinaria". Ammette poi una deroga, ma "la necessità deve essere fronteggiata con mezzi che si discostino il meno possibile da quelli ordinari, previsti dal diritto positivo per situazioni affini, e che siano suscettibili di avviare l'ordine violato verso la sua reintegrazione".

Un importante auspicio per il modo di agire delle istituzioni in futuro.

²⁷ Si pensi alla decisione della possibilità di spostamento fra regioni riconosciuta in tutta Italia e messa in dubbio da molte regioni del centro-sud, a differenza da quanto richiesto e poi riconosciuto alle regioni del Nord. Indirizzi assolutamente indipendenti da posizioni politiche dei rispettivi Presidenti, ma che trovano fondamento solo nella supposta necessità di garantire i propri territori e i rispettivi servizi sanitari regionali che potrebbero subirne le conseguenze.

²⁸ Le nuove tecnologie potranno, ad esempio, sicuramente agevolare, in situazioni d'emergenza, una riunione della Conferenza Stato/Regioni in tempi più rapidi, eliminando quindi i vincoli procedurali dei termini di convocazione.