

ADRIANO DIRRI\*

## Pandemia e leale cooperazione: il modello regionale italiano alla luce di due “federalismi classici”\*\*

SOMMARIO: 1. Relazioni intergovernative e leale cooperazione negli Stati composti. – 2. Pandemia e leale cooperazione in Italia: il modello centralista alla prova. – 3. L’efficacia del federalismo cooperativo tedesco: relazioni intergovernative e lealtà federale. – 4. Canada: leale collaborazione e solidarietà a salvaguardia del federalismo duale? – 5. Conclusioni: stress test confermativo per i federalismi classici; quali conseguenze per un regionalismo italiano perennemente *in fieri*?

### 1. Relazioni intergovernative e leale cooperazione negli Stati composti

La focalizzazione sul sistema delle conferenze come strumento della leale collaborazione e del grado di solidarietà tra livelli di governo si giustifica alla luce del “fatto” pandemico che, giocoforza, ha stimolato il confronto intergovernativo negli Stati composti. Infatti, la pandemia ha coinvolto settori quali sanità, mobilità, welfare e sviluppo economico, spesso materie o ambiti che vedono coinvolti sul piano legislativo e amministrativo più livelli di governo<sup>1</sup>.

Inoltre, l’analisi le relazioni intergovernative nelle dinamiche degli stati composti, federali e regionali spesso cede il passo al dibattito sulle seconde camere e sui conflitti di competenza tra governi centrali ed enti sub statali. Probabilmente, uno dei motivi risiede nel costituire esse spesso una “zona grigia” delle dinamiche federali e quindi più votata all’analisi politologica che a quella di diritto positivo. A ciò occorre aggiungere, però, che alle relazioni intergovernative fa da corollario necessario il principio di leale collaborazione, la cui “osservanza” misura il grado di frizione o fluidità dei sistemi composti<sup>2</sup>: in questo senso, «*intergovernmental processes are the lifeblood of real-life federalism*»<sup>3</sup>, laddove la leale collaborazione è da considerarsi un principio costituzionale “meta-giuridico” nell’ambito di quell’inestricabile intreccio<sup>4</sup> di competenze. Non

\* Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Università degli Studi di Roma La Sapienza.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Saggio destinato al volume a cura di C. COLAPIETRO – S. BARBARESCHI – G. GIUBILEI, *La solidarietà al tempo della pandemia. Atti del Convegno tenutosi in via telematica il giorno 11 giugno 2021 presso il Dipartimento di Giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

<sup>1</sup> V. Saunders che dedica una specifica sezione a tale argomento. C. SAUNDERS, *Grappling with the Pandemic: Rich insights into intergovernmental relations*, in N. STEYTLER (a cura di), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, London and New York, Routledge, 2021, p. 375 ss. V. anche B. BALDI – S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2020, p. 277 ss.

<sup>2</sup> Ovviamente il giudizio di legittimità costituzionale gioca un ruolo fondamentale.

<sup>3</sup> J. POIRIER – C. SAUNDERS, *Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: an Introduction*, in J. POIRIER – C. SAUNDERS – J. KINCAID, *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 4.

<sup>4</sup> Il riferimento è ovviamente alla Corte costituzionale. *Ex pluribus*, Sentt. n. 140/2015, 251/2016, 79/2019.

deve stupire, ragionando in questo senso, che le corti costituzionali abbiano spesso richiamato con forza tale principio<sup>5</sup>, la cui “delimitazione giuridica” rimane invero problematica<sup>6</sup>: il principio cooperativo, infatti, seppur in antitesi con il federalismo “duale”, assurge a presupposto dello “stare insieme” anche laddove enti sovrani cedano sovranità per la formazione dello Stato federale<sup>7</sup>. Perciò, la leale cooperazione risulta l’aspirazione principale di qualsivoglia sistema composto<sup>8</sup>.

Ciò vale tanto per i c.d. modelli federali classici, ove la cessione di sovranità era intrinsecamente legata alla nascita dello Stato federale, quanto negli ordinamenti “diversamente” composti o decentrati. Essi, è bene ricordarlo, si stagliano in quel *continuum* «orientato nel senso che va dalla minore alla maggiore autonomizzazione delle entità territoriali»<sup>9</sup>. La leale cooperazione appare coesistente alla natura dello Stato composto seppur esigui siano i riferimenti nei testi costituzionali. Infatti, sono le disposizioni normative di rango primario, giurisprudenza, principi e prassi che sostanziano gli istituti le relazioni intergovernative<sup>10</sup>. Realizzazione progressiva del disegno costituzionale che, in tema di divisione

<sup>5</sup> Si tratta della Sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco - BVerfGE 1, 299(315), 21 maggio 1952, in cui venne affermato che «il principio federalistico della Costituzione contiene il dovere giuridico di tutto coloro che partecipano al “patto” costituzionale di cooperare in conformità all’essenza di tale patto e di contribuire al suo rafforzamento, nonché alla garanzia degli interessi comuni». Anche in Spagna i giudici costituzionali hanno svolto un ruolo decisivo, a partire dalla Sentenza n. 18 del 1982, seguita, ad esempio, dalla 64/1982, dalla 77/1984 in cui specificava che fosse l’interesse nazionale ad obbligare a soluzioni cooperative e, dalla 80/1985 in cui la leale collaborazione venne definita un principio con effetti giuridici tangibili, anche in assenza di una sua specifica norma. Della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana si darà conto nel paragrafo due.

<sup>6</sup> Come ha affermato Bin: «vano sarebbe cercare il fondamento costituzionale, perché esso affonda in strati più profondi dello stesso edificio costituzionale; vana sarebbe la ricerca di una definizione dei suoi contenuti che vada al di là di quell’obbligo di correttezza reciproca, quanto alle procedure, e al bilanciato assetto delle esigenze dei diversi soggetti istituzionali, quanto all’obiettivo». Cfr. R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, p. 12.

<sup>7</sup> Il modello duale si fonda sulla distinzione tra le competenze, mentre quello cooperativo si basa sulla collaborazione tra governo centrale ed enti decentrati. Cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1319. Secondo parte della dottrina è possibile distinguere i due modelli, in quanto il primo si situa storicamente nella fase antecedente all’emersione dello Stato sociale, che ha comportato l’affermazione del modello cooperativo. V. G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, UTET, spec. pp. 17 e 33. Altra dottrina insiste sul fatto che la cooperazione sia un principio insito nel federalismo. Con tale dottrina si tende a concordare, soprattutto nella fase pandemica, che ha visto una cooperazione verso “il centro” quanto nel mantenimento delle differenze (seppur in diversi momenti) e delle competenze tutelate costituzionalmente. Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Federal Government*, in *Encyclopedia britannica*, IX, 1962, p. 1335; D. J. ELAZAR, *Federal State collaboration in the Nineteenth century U.S.*, in *Political Science Quarterly*, 1964, n. 79, p. 249; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, p. 841; K.C. WHEARE, *Del Governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 147. Il dibattito è efficacemente ricostruito da Frosina, secondo la quale negli ordinamenti contemporanei sussistono e convivono elementi dualisti e cooperativi. Cfr. L. FROSINA, *Cooperazione e accordi intergovernativi. Le esperienze italiana e spagnola tra dimensione nazionale e Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 38 ss.

<sup>8</sup> Nelle parole di Smend: «qui i problemi principali di diritto dello stato consistono nella regolamentazione della natura statale degli Stati membri in sé stessi e nella loro coordinazione con l’intero Stato federale». R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale* (trad. ita), Milano, Giuffrè, 1988, p. 249.

<sup>9</sup> Peraltro, secondo Luciani è sicuro che vi sia discontinuità tra Stato unitario e federale da un lato e confederazione dall’altro, visto che in quest’ultimo caso manca un potere centrale realmente unitario. Di una certa discontinuità si può parlare con riguardo dello Stato unitario allorché viene riconosciuta autonomia “politica” e non solo amministrativa agli enti territoriali. Cfr. M. LUCIANI, *A mo’ di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE, *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, CEDAM, 1997, p. 225.

<sup>10</sup> R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, CEDAM, 1995, p. 18. Doveroso risulta riportare le ulteriori specificazioni dell’A., laddove precisava che «un processo che, svolgendosi interamente nella fase

(dualismo) di competenze mal si coniuga con la realtà dell'intreccio di rapporti complessi. Ne consegue che la tendenza allo sviluppo delle forme e sedi della leale cooperazione, secondo le diverse linee richiamate sopra, risulti intrinsecamente connessa proprio alla "costituzione vivente", visto che la divisione delle competenze mal si adatta ai rapporti concreti degli interessi che tali competenze riguardano. In questo senso può dirsi che la cooperazione impatti nei termini di realizzazione coordinata della separazione di competenze. La leale cooperazione non si pone in contraddizione con il dettato costituzionale, piuttosto ha il fine servente dell'armonizzazione concreta e funzionale degli interessi costituzionalmente allocati, laddove essi si intreccino inestricabilmente, come nel caso della distribuzione delle competenze<sup>11</sup>.

Il caso concreto rappresenta l'elemento decisivo e la Corte costituzionale ha impiegato i principi di lealtà e correttezza in riferimento al rispetto delle attribuzioni di un potere verso l'altro. La Consulta ha introdotto un giudizio sul comportamento adottato dalle parti, «in relazione al caso concreto, guarda al concreto comportamento delle parti nella specifica vicenda»<sup>12</sup>, che si traduce nel «controllo sulla previsione di adeguate forme di leale collaborazione e del loro concreto rispetto»<sup>13</sup>.

---

successiva all'elaborazione del testo costituzionale, dà una forma e un contenuto alle tante forme e contenuti che contiene virtualmente in sé il testo costituzionale. Per costituzione vivente, con riferimento ai rapporti intergovernativi, si intende quindi il modo in cui il modello costituzionale di relazioni intergovernative si rende effettivo nella realtà attraverso la legislazione ordinaria e la giurisprudenza costituzionale, che, rapportando la normazione legislativa di grado primario al parametro costituzionale, provvede a rendere compatibile i processi di innovazione legislativa con le norme costituzionali»

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 192 ss.

<sup>12</sup> Si richiama doverosamente Bin laddove evidenzia che la leale collaborazione, e i relativi giudizi della Corte costituzionale sui conflitti di attribuzione per interferenza, sia un principio a livello sistemico, sui rapporti relativi alla forma di governo: «le regole che la Corte trae dal principio di leale cooperazione sono integrative delle regole fissate dal legislatore, e riguardano il modo con cui esse vanno applicate quando c'è interferenza tra poteri dello Stato. Come osservano i classici del costituzionalismo inglese, la condotta di un soggetto può essere «legale» e non essere «costituzionale» [...]. Con ancora maggiore chiarezza l'Autore sottolinea «che il giudizio di leale cooperazione affonda il proprio esame sempre nel concreto, perché è necessario saggiare atteggiamenti e comportamenti reciproci delle parti in conflitto. Introduce un giudizio sul comportamento che le parti contendenti hanno di fatto reciprocamente adottato: valuta se i soggetti agenti nel caso concreto abbiano tenuto una condotta rispettosa delle istanze e prerogative proprie della parte avversa. Gli elementi comuni con il giudizio di bilanciamento degli interessi e, più in generale, con il giudizio di ragionevolezza sono del tutto evidenti. Si potrebbe dire che il giudizio di leale cooperazione è il giudizio di bilanciamento degli interessi applicato ai conflitti di attribuzione "per interferenza"». Cfr. R. BIN, *Il principio di leale cooperazione...*, cit., pp. 10 e 12. Da ultima su tale "versante" dei conflitti v. Fabrizio, secondo cui «ogni qual volta la Corte è chiamata a pronunciarsi su di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, essa si pronuncia sull'accertamento della competenza costituzionale tra due organi, ridisegnando i rapporti tra di essi ed interpretando e specificando, in ultimo, la forma di governo». Cfr. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino Giappichelli, 2019, pp. 17-18. I riferimenti giurisprudenziali sono: Ord. n. 131/1997, n. 102/2000, n. 178/2001, Sentt. n. 7/1996, n. 309/2000, n. 487/2000. V. sui conflitti intersoggettivi la lucida analisi di S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce dei principi di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, p. 2431 ss.

<sup>13</sup> Cfr. R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, Anno LX, n. 2, aprile-giugno 2008, p. 37. Il richiamo è in particolare alla sentenza n. 50/2005, ove la Corte affermava che il principio di leale collaborazione «per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni». Ad onor del vero, lo scrutinio della Corte veniva preceduto dal criterio di prevalenza. Tendenzialmente, se la Corte non fosse riuscita ad individuare la materia prevalente avrebbe posto due strumenti per diramare l'intreccio di competenze, la leale collaborazione e rilevando la presenza delle "materie trasversali". Bin, acutamente, criticava il fatto che la Riforma del 2001 non menzionasse i meccanismi cooperativi e la Corte, per porvi rimedio, non ha avuto altra scelta che basarsi sul principio di sussidiarietà e di leale cooperazione. V. sempre le condivisibili

Nel caso italiano, secondo una certa continuità finalistica tra il primo e il secondo regionalismo, luoghi e sedi delle relazioni intergovernative sono sorti ed evoluti in relazione a esigenze unitarie o, per meglio dire, la costruzione e mantenimento dell'autonomia regionale con finalità unitarie. Autonomia sì, ma secondo i parametri di unità e indivisibilità a cui la Corte ha dato avallo<sup>14</sup>. Il modello italiano risulta caratterizzato da un principio cooperativo che «nel suo inverarsi per tramite della disciplina procedimentale dettata dal legislatore dello Stato e il vaglio di ragionevolezza effettuato dalla Corte, è il collante fra unità e autonomia»<sup>15</sup>. Potrebbe, quindi, dirsi consustanziale e compensativo a tutela delle autonomie ma finalisticamente unitario.

La comparazione fornisce ulteriori spunti in tale direzione, ossia nell'identificazione della specificità italiana, prendendo ad esempio, tra le democrazie c.d. consolidate, i federalismi classici, come Canada e Germania, accanto ai "regionalismi", o comunque stati composti che presentano differenti realtà autonome per genesi<sup>16</sup>. Le sedi della leale collaborazione, solo in alcuni casi sono menzionate nella costituzione (Germania, Austria e Svizzera). Altri elementi da considerare è la loro dimensione, se orizzontale e/o verticale, e la forma giuridica assunta della cooperazione, ossia atti, accordi ecc.<sup>17</sup>.

Come si è accennato, solo in alcuni specifici casi il sistema delle conferenze è costituzionalizzato, mentre netta è la prevalenza del carattere informale della cooperazione, intendendosi con essa non solo un'attività non istituzionalizzata ma anche risultati dal solo valore politico. La legificazione delle conferenze è rara, e l'Italia ne è un esempio<sup>18</sup>, visto che

---

riflessioni di R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 3/4, 2009, pp. 453-456.

<sup>14</sup> Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017, pp. 144-145.

<sup>15</sup> Così L. DELL'ATTI, *Teoria e prassi del governo multi-livello. Studio sul regionalismo cooperativo italiano*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019, p. 99.

<sup>16</sup> V. per una efficace introduzione E. CECCHERINI, *La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell'Unione Europea*, in *Cuestiones Constitucionales*, n. 18, enero-junio 2008, spec. p. 49 ss.

<sup>17</sup> R. BIFULCO (a cura di), *Gli ordinamenti federali classici*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 395-396. Non si trascura la questione legata alle seconde camere negli ordinamenti federali e regionali. Tuttavia, si avvisa il lettore che non è questa la sede ove approfondire questo tema. La bibliografia è vastissima e vengono indicate solo alcune opere, senza alcuna pretesa di esaustività. J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers*, Milano, Giuffrè, 2006; F. PALERMO - M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013; A. GAMPER (a cura di), *Special Issue. Representing Regions, Challenging Bicameralism*, in *Perspectives on Federalism*, Vol 10(2), 2018, pp. Ed-I-320; R. ALBERT - A. BARAGGIA - C. FASONE, (a cura di), *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure*, Cheltenham - Northampton, Edward Elgar Publishing, 2019.

<sup>18</sup> I primi passi del principio cooperativo si ebbero in via di prassi e in relazione alle Regioni a statuto speciale e presero piede con l'attuazione del disposto costituzionale in materia di autonomia dagli anni '70. I propulsori della cooperazione furono il legislatore e la Corte costituzionale, chiamata a giudicare in via principale e nei conflitti di attribuzione. Il tentativo era di portare coerenza a un sistema nascente in via di prassi. Potevano rinvenirsi alcune coordinate sistemiche, quali il raccordo principalmente sul piano amministrativo e, quindi, il coinvolgimento degli organi titolari di indirizzo politico a livello statale e regionale. L'abbozzato modello duale richiedeva innesti cooperativi per sciogliere i nodi dell'intreccio degli interessi. Alla fine degli anni '70' emerse la necessità di fornire una sede alla cooperazione, razionalizzando le sedi esistenti. Il primo atto normativo fu il D.P.C.M. 12 ottobre 1983, che istituì la conferenza Stato-Regioni e segnò l'inizio di un progressivo rafforzamento delle sedi della cooperazione, dal ruolo meramente consultivo e per decisioni a carattere amministrativo a luoghi di contrattazione con finalità normative e anche di macro-politica. Con l'art. 1 del D.P.C.M. menzionato, la Conferenza aveva compiti di informazione consultazione, studio e di raccordo; successivamente con la l. 400/1988 si formalizza l'attività di informazione, consultazione e raccordo (art. 12, commi 1 e 5) e si conferisce al Governo una delega (attuata con il

spesso i sistemi di raccordo interistituzionale devono molto alla prassi, tanto per tipologia organizzativa quanto per formule istituzionali. L'informalità occorre soprattutto per la risoluzione di esigenze concrete: infatti, negli ordinamenti federali classici si hanno conferenze di livello orizzontale, verticale, conferenze tra i massimi vertici ministeriali e amministrativi e così via. Informalità e flessibilità tendono ad indicare la funzione delle sedi della collaborazione in questi ordinamenti: dar luogo ad una cooperazione dal "basso", quindi "orizzontale", a protezione delle autonomie subnazionali (come nel caso degli USA). Riguardo l'oggetto della cooperazione il focus risulta essere la cooperazione amministrativa e la delimitazione delle competenze. Tuttavia, è doveroso sottolineare che la partita più importante, in ordinamenti quali gli USA, il Canada o la Svizzera, si gioca nella contrattazione delle risorse, nella perequazione e in materia di finanza pubblica. In tali sistemi federali, le conferenze intergovernative mirano a tutelare dal basso gli enti subnazionali, in risposta alla crisi del federalismo duale. Differentemente, in Italia, la cooperazione è servita per garantire il percorso autonomistico gestito dal "centro" affianco al suo policentrismo normativo, secondo la lettera dell'articolo 5 della Costituzione. Lo scopo della cooperazione in Italia, infatti, è stato la costruzione del regionalismo, mentre negli ordinamenti federali classici le sedi della cooperazione hanno agito in funzione compensativa all'accentramento<sup>19</sup>. In Italia, le sedi della

---

d. lgs. 418/2019) avente il fine di riordinare i vari organismi a composizione mista Stato-Regioni e di trasferimento delle relative competenze. Con il D.P.C.M. del 2 luglio 1996 venne istituita la Conferenza Stato-Città-autonomie locali ma cruciale fu la normazione avvenuta con il d. lgs. n. 281/1997 in attuazione della legge delega n. 59/1997, in particolare art. 9. Questo decreto ridefinì la struttura organizzativa e le competenze della Conferenza Stato-Regioni. Compiti e attribuzioni della Conferenza (art. 2 di detto d. lgs.) sono funzionali a garantire la partecipazione di Regioni e province autonome ai processi decisionali che coinvolgono le Regioni. L'attività consultiva obbligatoria si rinvia nell'art. 2, comma 3 e 4. Le funzioni possono essere distinte in consultive, disciplinate dal d. lgs. n. 281/1997 e dalle disposizioni relative ai pareri e di raccordo e concertazione (mediante accordi e intese). Non bisogna dimenticare che il grado di efficacia di tali atti è derivato anche dal peso che è stato loro riconosciuto dalla Corte costituzionale parametrato con il principio di leale collaborazione e "razionalizzato" con la sussidiarietà. Infatti, autorevole dottrina del tempo già ravvisava negli accordi e le intese la grande portata innovativa della legislazione di fine anni 90'. Cfr. A. AZZENA, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in Enciclopedia del Diritto, Agg. III, 1999, p. 416. Su questa fase v. R. CARIDÀ, *Il sistema delle conferenze*, in C. BUZZACCHI - A. MORELLI - F. PIZZOLATO, *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 408-416; F. POLACCHINI, *La funzione di raccordo della conferenza Stato-Regioni: normativa e prassi al cospetto del disegno di riforma costituzionale*, in C. BUZZACCHI - A. MORELLI - F. PIZZOLATO, *Rappresentanza politica e autonomie*, cit., p. 441 ss.; R. CARIDÀ, *La leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Milano, CEDAM, Wolters Kluwer, 2018, p. 73 ss. L'importanza, non solo di questa fase ma proprio in prospettiva del sistema delle conferenze, fu ben individuato da Pizzetti, secondo cui «le Conferenze hanno istituzionalizzato (e sempre più vanno ulteriormente ampliando) un ruolo «generale» di raccordo e di consultazione che costituisce la piattaforma per lo svilupparsi di un sistema decisionale intergovernativo sempre più rilevante». F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 488. Si suggerisce anche I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, n. 5/2000, pp. 871 - 878 e, per la bibliografia più risalente, si veda nota 4; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni: competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 23 ss.; C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Amministrazioneincammino*, 22.07.2008, pp. 8-9; P. COLASANTE - A. IACOVIELLO, *Prassi e potenziali sviluppi dell'Intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 9-14; L. DELL'ATTI, *Teoria e prassi del governo multi-livello...*, cit., pp. 133-143; M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Milano, CEDAM - Wolters Kluwer, 2020, p. 147 ss.

<sup>19</sup> R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, aprile-giugno 2006, pp. 238-242.

cooperazione sono state utilizzate «come unica alternativa possibile alla parziale o totale espropriazione delle attribuzioni locali in nome dell'interesse nazionale»<sup>20</sup>.

A livello decisionale, altro elemento che distingue il caso italiano, le conferenze negli stati federali classici influiscono su questioni di macro-politica e, a cascata, sulla legislazione. Infatti, solo nell'ordinamento italiano le conferenze forniscono pareri su singoli atti normativi e gli argomenti trattati interessano tutte le materie "abbattendo cooperativamente" le liste competenziali, ai fini di una gestione integrata delle competenze<sup>21</sup>. Nel caso in specie non stupisce che la cooperazione sia intesa come soluzione alle interferenze competenziali e come mezzo di partecipazione delle Regioni alle decisioni statali<sup>22</sup>. Per le ragioni evidenziate, si è scelto di porre il sistema dei raccordi tra centro e periferia in Italia in comparazione con quelli di due sistemi federali "classici" e "consolidati", come la Germania e il Canada, ma allo stesso tempo diversi tra loro per genesi, sistema giuridico e sistema costituzionale. L'intento è quello di evidenziare come, anche in una fase di "stress test" sistemico, tali modelli federali abbiano confermato la loro solidità costituzionale e normativa e il funzionamento delle relazioni intergovernative, mentre il regionalismo italiano - limitandosi all'esame di questo ambito di ricerca - risulta ancora incompiuto, alla perenne ricerca di una sua identità tra tendenze centralistiche, pulsioni votate alla differenziazione e necessità di ridurre il contenzioso costituzionale e conferire concretezza e centralità al principio costituzionale di leale cooperazione<sup>23</sup>.

## 2. Pandemia e leale cooperazione in Italia: il modello centralista alla prova

L'attenzione verso i raccordi tra Stato-Regioni e autonomie in Italia deriva non solo dall'emergenza pandemica, che ha reso necessario il coordinamento intergovernativo per fini sia di unità dell'azione amministrativa quanto di differenziazione, in ragione delle specifiche situazioni epidemiologiche tra i territori<sup>24</sup>. L'importanza di un'analisi delle sedi di raccordo deriva anche dal loro rilievo, dovuto da altri e non meno rilevanti fattori "sistemici", ossia la mancata attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001 (la c.d. "bicameralina")<sup>25</sup> e

<sup>20</sup> A. ANZON, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1998, p. 3532. A tal riguardo Dell'Atti, sottolinea «la finalità dolosamente centralistica del principio cooperativo». Cfr. L. DELL'ATTI, *Teoria e prassi del governo multi-livello...*, cit., p. 134, nota 66.

<sup>21</sup> R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2006, p. 931.

<sup>22</sup> R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze...*, cit., p. 242.

<sup>23</sup> M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, Palazzo della Consulta - Roma, 28 aprile 2020, p. 7.

<sup>24</sup> Cfr. F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *federalismi.it*, n. 28/2020, pp. 24-25.

<sup>25</sup> La questione insoluta, di cui espressione sono i tentativi di riforma costituzionale falliti nel 2006 e 2016, riguarda la sede di raccordo tra autonomie territoriali e Stato. Nella legge costituzionale n. 3/2001, si prevedeva, nell'articolo 11, un "surrogato" della seconda camera nell'attesa di una modifica dell'assetto istituzionale e il superamento del bicameralismo paritario. Il comma 1, dall'Articolo 11 recita infatti che «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». La critica di questa disposizione derivava dalla sua generalità, visto che i regolamenti parlamentari possono essere modificati dal legislatore; inoltre, non poche perplessità derivavano dalla presenza dei rappresentanti degli enti locali, visto che ad essi non è assegnata alcuna funzione

l'irrisolta questione della rappresentanza territoriale<sup>26</sup>, più volte richiamata dalla Corte costituzionale. Inoltre, come notato dalla dottrina, per quanto riguarda la partecipazione delle

---

legislativa. Il comma 2, prevede un aggravamento della procedura decisionale laddove una progetto di legge riguardi «le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Numerose le critiche proprio per la generalità della disposizione: B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 156-157. Critiche anche sulla "redazione" dei due commi: R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 213-218. Critiche anche per riportare "in parlamento" la problematica divisione delle materie: R. BIN, *Dopo il referendum...*, cit., pp. 793-794 A favore, invece, P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, p. 351 ss. Si vedano inoltre A. STERPA, *Il sistema delle Conferenze e l'attuazione del Titolo V*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo*, Milano, 2004, p. 309 ss. e, più recentemente M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto...*, cit., p. 181 ss.

<sup>26</sup> La mancata attuazione dell'articolo 11 della l. cost. n. 3/2001 e l'esito negativo delle due riforme costituzionali del 2006 e 2016 ha portato a novellare per via regolamentare la Commissione bicamerale per le questioni regionali nel dicembre 2017. L'intento è stato quello di conferire uno strumento aggiuntivo alla Commissione suddetta mediante la modifica del comma 3 dell'art. 52 della l. n. 62/1953, per via dell'art. 15-bis del d.l. 20 giugno 2017, n. 91: ciò ha permesso alla Commissione di dotarsi di un regolamento interno per la consultazione delle autonomie territoriali. La novella regolamentare interna risulta interessante sotto diversi profili sistemici e sostanziali: quanto ai primi, si sottolinea l'articolo 1, secondo cui «nelle more dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il presente regolamento disciplina le forme e le modalità con cui la Commissione parlamentare per le questioni regionali procede alla consultazione [...]». La norma stessa statuisce la sua transitorietà in attesa dell'attuazione della c.d. bicameralina, come peraltro dimostrano le due proposte di integrazione della Commissione di lì a poco presentate al Senato il 23 marzo 2018 e alla Camera il 10 maggio 2018. A livello sostanziale, il regolamento interno prevede la consultazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dei rappresentanti degli enti territoriali, ai sensi dell'art. 8 del d. lgs. n. 281/1997. La loro partecipazione è intensa tanto nella programmazione dei lavori quanto nelle diverse attività consultive; tuttavia, ciò che preme segnalare è la previsione di idonee forme di pubblicità dei lavori per le sedute semestrali (art. 2), affrontando così un profilo ritenuto da sempre problematico dalla dottrina, ossia la forte informalità che caratterizza le conferenze intergovernative o, per meglio dire, le sedi di raccordo tra Stato e Regioni. Tale novella regolamentare è da accogliere positivamente nella misura in cui riconosce l'importanza degli organi di cooperativi di carattere orizzontale tra le regioni, nonché per l'apporto di associazioni quali ANCI e UPI nella fase istruttoria del *drafting* legislativo. Pare ricorrere, ancora una volta, l'impostazione compensativa delle sedi di raccordo e del regionalismo cooperativo italiano. Le limitazioni della novella stessa sono da segnalare in relazione alla sua stessa transitorietà (che potrebbe comunque convivere con una eventuale attuazione della bicameralina), che riflette l'incompiutezza dell'assetto regionale italiano, dimostrata dalla proposta di costituzionalizzare le conferenze e dalla ricerca di un assetto regionale che possa maggiormente rispondere alla *governance* del PNRR. Sulla novella regolamentare cfr.: B. GUASTAFERRO, *Il Regolamento per la consultazione delle autonomie territoriali della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, pp. 447-450; M. DI FOLCO, *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio di leale collaborazione ne procedimento legislativo*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2018, spec. pp. 3-8. Sul punto anche Vivaldi, nella sua ricca analisi, rileva che il Regolamento interno possa offrire «una formalizzazione dei tempi ed una procedura per portare le Regioni al centro». Cfr. E. VIVALDI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?*, in *Le Regioni*, n. 5-6 (2018), spec. p. 940 ss. Ancor più recentemente sono condivisibili le riflessioni di Rodomonte secondo la quale «semberebbe emergere un disegno in base al quale la Commissione è chiamata a giocare il ruolo di punto di snodo essenziale di una rete di relazioni [...]». Lo snodo sarebbe, in realtà quello di «sollecitare il protagonismo attivo delle autonomie regionali e locali», quindi la valorizzazione del raccordo orizzontale e del regionalismo cooperativo. A fronte di ciò vanno comunque evidenziati dei limiti fattuali, ossia la bassa incidenza dell'attività della Commissione in relazione al nuovo Regolamento interno. Cfr. M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto...*, cit., pp. 215-221.

Conferenze alla legislazione statale, alla cornice giuridica fornita dal d. lgs. 281/1997 si è affiancata la rilevanza della prassi. Ad esempio, l'ordine del giorno delle conferenze ha visto l'inclusione non solo delle competenze legislative concorrenti, ma anche di quelle esclusive e residuali, come immigrazione da un lato e turismo dall'altro. A livello sostanziale, come anticipato nel paragrafo introduttivo, è la formulazione di emendamenti puntuali ai testi governativi a essere rilevante, al di là del fatto che la decisione finale sulla loro sorte spetti allo Stato<sup>27</sup>.

Accanto a ciò va sempre rimarcata la consacrazione del principio della leale collaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, la cui origine nella giurisprudenza è ben anteriore alla Riforma del 2001<sup>28</sup>. La principale differenza si ravvisa nel fatto che, in precedenza, tale

---

<sup>27</sup> Si precisa che la tendenza verso l'aumento di accordi e intese a fini di gestione di macro-politiche è derivata da una tendenza dello Stato a legiferare oltre i confini competenziali dettati dalla Costituzione, nonché dalla necessità di concertare politiche anche a livello residuale. Da ciò ne è scaturito un più confuso assetto delle competenze e un'alta conflittualità tra Stato e Regioni, perché le conferenze non hanno arginato gli indirizzi governativi. Il contenzioso dinanzi alla Corte ha svolto una funzione di contrattazione, sia del ricorso come "richiamo" del Governo alla leale cooperazione quanto *ex post*, dato che non sono mancate occasioni, come nella sentenza n. 134/2006, in cui si gli ordini del giorno delle Conferenze sono stati integrati per dare attuazione alle sentenze manipolative della Corte in materia di cooperazione. Il consolidamento del ruolo politico nelle dinamiche interistituzionali si evince anche dall'opposizione svolta in sede parlamentare, in caso di progetti di legge che ledessero le competenze regionali. Le Regioni, per il tramite delle Conferenze, hanno costretto spesso alla co-decisione il governo, finanche minacciando il ricorso, come *extrema ratio*, alla Corte costituzionale. In definitiva, nonostante la centralizzazione per via giurisprudenziale e in considerazione della legislazione statale, le Conferenze sono sempre rimaste un baluardo di Regioni e autonomie e già da tempo la dottrina auspica una razionalizzazione della loro regolamentazione. Cfr. I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, pp. 529-540 e 552-555. *Contra* cfr. A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *federalismi.it*, n. 25/2020, pp. IX-X. Altra importante dottrina ha evidenziato che da una disamina dei verbali delle Conferenze si evince il ruolo di assoluto rilievo assunto dalle Conferenze nella via italiana alla codecisione. Il problema, semmai, è portato dalla prassi stessa, cioè che il coordinamento informale oscilla in base alla volontà politica dei suoi attori principali. Cfr. R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, p. 374 ss. Vedi anche, più recentemente R. CARIDA, *La leale collaborazione...*, cit., pp. 124-132, spec. 130. L'Autrice ricorda che «nella prassi, il dato normativo è stato diversamente adattato e comunque si è rivelato (e si rivela talvolta) insufficiente a coprire tutte quelle attività nelle quali è richiesto un coinvolgimento degli enti territoriali in senso propriamente decisorio», comportando alcuni problemi, tra cui, citando Tubertini, quello di «svolgere al contempo un ruolo tecnico amministrativo ed un ruolo più prettamente politico strategico, con evidente sovraccarico di attività [...]». Cfr. C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2, 2010, p. 99.

<sup>28</sup> C'è chi rintraccia l'origine del principio nella sentenza n. 49/1958, un conflitto di attribuzione tra la Regione Sardegna e lo Stato, dove la consulta rilevò che «questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa». Altri nella sentenza n. 175/1976, conflitto di attribuzione tra il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e la Giunta regionale del Lazio; infine, altri ancora, tra la fine degli anni 80' e 90' quando aumentò drasticamente la sensibilità verso un organico decentramento, inaugurato con il "federalismo a Costituzione invariata". Precisamente, si tratta dell'obiter con cui termina la sentenza n. 219/1984 ove la Corte espresse «l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione». Cfr. rispettivamente P. COLASANTE - A. IACOVIELLO, *Prassi e potenziali sviluppi...*, cit., p. 7; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1313 ss.; R. BIN, *La leale collaborazione...*, cit., p. 34. Solo a partire dagli anni 80', come è intuibile, si consolida tale principio nella giurisprudenza, invero immanente nei rapporti tra centro e periferia. La dottrina sulla sua evoluzione è vastissima: G. FERRAIUOLO, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008; F. COVINO, *Leale*

principio operava nei meandri della legislazione statale, ossia come giudizio di un mancato coinvolgimento regionale prescritto dalla legge, quindi nell'ambito dei conflitti intersoggettivi e sporadicamente in giudizi principali di legittimità costituzionale<sup>29</sup>. Dopo la Riforma, le sedi della leale cooperazione sono divenute momenti necessari nelle procedure decisionali statali, «traducendo le rivendicazioni di autonomia delle Regioni in regole giuridiche che pongono oneri procedimentali a carico del legislatore statale»<sup>30</sup>. Infatti, la giurisprudenza costituzionale, orientata dalla sentenza 303/2003, delineando la chiamata in sussidiarietà come elemento essenziale del sistema multilivello ha invocato la procedura di leale cooperazione come elemento di bilanciamento a favore delle Regioni<sup>31</sup>. Tuttavia, in accordo con il quadro comparato circa l'unicità del modello italiano delle relazioni intergovernative, il punto fermo rimane. Si tratta, come anticipato, non tanto del ruolo difensivo (come nei c.d. federalismi classici) ma del ruolo promozionale delle Regioni. Infatti, nel giudizio di legittimità costituzionale è la legge statale ad essere oggetto di giudizio e, quindi, di valutazione sulla base della leale collaborazione nei confronti delle autonomie regionali: ciò, va detto, soprattutto mediante sentenze manipolative o additive di principio<sup>32</sup>.

Come luogo della concertazione, la Corte, a partire dalla sentenza n. 31/2006, ha consacrato il sistema delle Conferenze, definendolo il «perno del confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica», sino alla nota sentenza n. 251/2016 la quale, aprendo una

---

*collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018; A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in Rivista AIC, 2019, pp. 114 ss.

<sup>29</sup> Si tratta delle sentt. nn. 151/1986, 167/1987, 177/1988, 470/1988, 747/1988, 550/1990, 232/1991, 351/1991, 289/1993, 242/1997. Proprio l'ultima di queste sentenze dimostra quanto il focus fosse posto nello scrutinio della leale collaborazione in relazione alla legge statale. Infatti, secondo la Corte «coerentemente, pertanto, il legislatore ha previsto un procedimento destinato bensì a sfociare in un atto delle autorità centrali di governo, ma nel cui ambito si colloca, a presidio degli specifici interessi regionali coinvolti, un parere obbligatorio, benché non vincolante, delle Regioni interessate. Tale partecipazione procedimentale rappresenta la modalità concreta con cui si realizza, nel caso, il contemperamento dei diversi interessi, e dunque una modalità di concorso e di confronto che deve rispondere al canone costituzionale della leale cooperazione [...] La sostanziale omissione, nel procedimento, di modalità di consultazione e di confronto conformi al principio di leale cooperazione costituisce dunque una lesione della sfera di attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente, e comporta l'annullamento dell'atto impugnato, per la parte che concerne il territorio della stessa Regione».

<sup>30</sup> C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, n. 4/2021, p. 923.

<sup>31</sup> Punto 2.2, considerato in diritto: «Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata [...] Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Più recentemente la sentenza n. 246/2019. La dottrina è vastissima, senza pretesa di esaustività si rimanda alla raccolta di commenti su [giurcost](http://giurcost.it).

<sup>32</sup> Cfr. C. CARUSO, *La leale collaborazione...*, cit., pp. 910-913, 914.

nuova fase giurisprudenziale<sup>33</sup>, ha dichiarato illegittima la legge delega di riforma della pubblica amministrazione laddove prevedeva, per l'adozione dei decreti legislativi attuativi, solo pareri, e non l'intesa, con gli enti territoriali nei casi di intreccio di competenze; ciò, come è noto, non ha reso illegittimi i decreti legislativi poi emanati<sup>34</sup>.

Con tale cornice giurisprudenziale necessariamente votata al caso concreto e una cornice legislativa di rango statale, non deve stupire che la spinta alla centralizzazione determinata dalla pandemia abbia avuto importanti riflessi sul sistema delle Conferenze. Al di là del dibattito sulla catena normativa<sup>35</sup> che ha regolato le fasi pandemiche più acute, a partire dal decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e dai susseguenti D.P.C.M., ciò che importa evidenziare in questa sede è la conferma del modello italiano delle relazioni intergovernative a trazione centralistica,

<sup>33</sup> Cfr. A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *federalismi.it*, n. 19/2017.

<sup>34</sup> La giurisprudenza successiva ha confermato tale tendenza (sent. 237/2017), seppur delimitando tale effetto al rapporto tra legge delega e decreto legislativo ma poi negando tale automatismo nella sentenza 169/2020, in tema di riordino di camere di commercio. Gli altri riferimenti giurisprudenziali sono, in particolare, la n. 261/2017, che ha confermato la necessità dell'intesa in Conferenza unificata. Le altre pronunce sono state la 284/2016, 154/2016, 191/2016. Quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale è quanto affermava Bin sulla concretezza del "caso" nella valutazione del principio di leale collaborazione. Ne consegue che riprendendo sempre la Consulta nella 169/2020 «la leale collaborazione, dunque, richiama un metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo, la cui estensione dipende dalle concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale». Si concorda quindi con Caruso, secondo cui il principio cooperativo non è una norma sulla produzione, bensì un criterio di azione istituzionale, anzi, si potrebbe dire proprio che soggiace alla base dei rapporti tra poteri nei casi concreti, «la cui violazione deve sempre essere valutata in concreto, alla luce delle modalità fattuali di coinvolgimento del sistema delle autonomie. C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism...*cit., p. 927. Sulla sentenza n. 251/2016 la dottrina è sterminata cfr., S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 gennaio 2017; A. POGGI - G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, n. 25/2016; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 gennaio 2017; S. BARBARESCHI, *La Riforma Madia "a pezzi": tra proceduralizzazione e interventi degli organi costituzionali. Il punto della questione*, in *federalismi.it*, n. 20/2017; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2017; G. CRISAFI, *Illegittimità consequenziale delle leggi e discrezionalità. Commento alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 10/2017; S. AGOSTA, *L'intesa stato regioni e l'effetto della marea della sent. N. 251/2016*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020, p. 311 ss.; A. AMBROSI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. N. 251 del 2016*, in *Le Regioni*, 1-2/2020, p. 272 ss.

<sup>35</sup> Felice espressione utilizzata da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 109 ss. che sottolinea la tenuta del sistema costituzionale delle fonti. *Contra* cfr. M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da COVID-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, pp. 174 ss. Critici anche G. DELLEDONNE - C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4, agosto 2020, spec. pp. 756-765, sia sul versante della violazione della Carta costituzionale in tema di diritti fondamentali (riserve di legge) quanto sull'assetto delle competenze; come è noto questo ambito è stato chiarito (e superato) dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 37/2021. Tra i molti contributi cfr. B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, pp. iv-x; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 558-583; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 531-557.

su cui pure, dopo il fallimento del referendum del 2016, autorevole dottrina aveva consigliato di “puntare”<sup>36</sup>.

La centralizzazione determinata dalla pandemia si è prima manifestata con il citato decreto-legge n. 6/2020, seguito dal n. 19/2020, che ha inciso sugli spazi normativi delle Regioni e sul sistema delle Conferenze. Quanto alle possibilità di adottare ordinanze contingibili e urgenti da parte del Presidente della Giunta regionale, esse erano consentite “nelle more” dell’adozione dei DPCM che dettavano la normativa in contrasto all’emergenza pandemica (articolo 3 del d.l. n. 6/2020 e 3, comma 2 del d.l. 19/2020). Ne discende che l’intervento regionale era legittimo solo in via provvisoria, ossia sino all’adozione del successivo D.P.C.M.<sup>37</sup>; non deve stupire che, proprio in relazione a tale norma, siano sorti i maggiori conflitti tra Stato e Regioni. Questa conflittualità ha avuto due ulteriori fondamenti: il protagonismo dei Presidenti di Regione e la inadeguatezza delle misure in relazione alla necessaria collaborazione interistituzionale, assieme al principio di differenziazione<sup>38</sup>. D’altronde, non è stato compito facile conciliare esigenze quali tempestività decisionale<sup>39</sup>, resa possibile da una forte centralizzazione del potere nel Presidente del Consiglio, con la necessaria compartecipazione alle decisioni. Difatti, la prima esigenza ha generato una riduzione degli spazi di cooperazione e il Governo, non a caso, ha successivamente tolto dal tavolo l’opzione dell’utilizzo dei poteri sostitutivi<sup>40</sup>.

Circa la conflittualità tra Stato e Regioni è stata la prima fase, quella di accentramento, che ha generato maggiore nervosismo a livello regionale. Si tratta, in special modo, dell’Ordinanza della Regione Marche n. 1/2020 che anticipava numerose misure restrittive in contrasto alla pandemia, poi sospesa in via cautelare dal TAR Marche<sup>41</sup>, e dell’Ordinanza n. 37 del 29 aprile 2020 della Regione Calabria, poi annullata dal TAR con Sent. n. 841/2020. In questa fase, si è assistito a una sovrapposizione tra atti statali e regionali e locali e a farne le spese in modo tangibile e immediato è stata la leale cooperazione<sup>42</sup>.

Risulta interessante quindi capire quanto siano stati stringenti i limiti ai *fora* della leale collaborazione. Se, nel caso del potere di ordinanza, l’accentramento ha consentito sempre dei pur ridotti margini di differenziazione, sotto il profilo del coinvolgimento delle conferenze nei processi decisionali si rileva, allo stesso modo, una iniziale forte riduzione dei momenti di concertazione accanto agli annosi problemi sul riparto formale delle competenze<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016.

<sup>37</sup> Cfr. G. BOGGERO, *Le «more» dell’adozione dei DPCM sono «ghiotte» per le Regioni. Prime osservazioni sull’intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020.

<sup>38</sup> G. SCACCIA, *I rapporti fra Stato e autonomie territoriali alla prova dell’emergenza Covid-19*, in A. PAJNO – L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale. Volume I. Problemi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 255-257.

<sup>39</sup> Cfr. M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 2020, p. 6.

<sup>40</sup> C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2021, pp. 673-674; G. SCACCIA, *I rapporti fra Stato e autonomie...*, cit., p. 258.

<sup>41</sup> G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell’emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *Biodiritto.org*, 16 marzo 2020.

<sup>42</sup> E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo speciale 2020, p. 377 ss.

<sup>43</sup> G. SCACCIA, *I rapporti fra Stato e autonomie...*, cit., p. 259.

La scelta del Governo è ricaduta su un coinvolgimento minimo degli enti territoriali, con il fine di non “appesantire” l’iter procedurale di approvazione dei decreti. L’art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 6/2020 prevedeva un coinvolgimento debole delle Regioni, ossia un parere dei Presidenti delle Regioni o del Presidente della Conferenza delle Regioni per l’adozione dei decreti e ciò è stato confermato dal successivo decreto-legge n. 19/2020, che ha mantenuto lo schema dei pareri (art. 2, comma 1) aggiungendo la possibilità di formulare proposte, codificando una prassi consolidata nella primissima fase dell’emergenza<sup>44</sup>. Ciò che importa – tralasciando i dubbi della dottrina in merito alla materia oggetto dei decreti-legge con conseguenze rilevanti sulla leale collaborazione<sup>45</sup> – è stata la modalità di coinvolgimento delle autonomie territoriali. Infatti, come dimostrano le normative appena richiamate, le Conferenze Stato-Regioni e Unificata hanno subito un declassamento a favore della concertazione tra i Presidenti delle Regioni per motivi di celerità decisionale. La Conferenza delle Regioni ha assunto un ruolo decisivo rispetto alla Conferenza Stato Regioni visto che la prima, per voce del Presidente della Conferenza delle Regioni, ha svolto una vera e propria funzione di raccordo tra centro e autonomie territoriali. I dd.ll. hanno conferito un ruolo centrale alla Conferenza delle Regioni ma nulla hanno disposto in ordine alle procedure relative all’armonizzazione dell’indirizzo politico unitario delle autonomie; tutto è rimasto a livello di prassi, con il Presidente che ha svolto un ruolo di “collettore” dei diversi indirizzi<sup>46</sup>.

Tuttavia, è stato anche evidenziato che l’attività delle Conferenze è stata lodevole sul piano quantitativo e qualitativo ma è mancato il dialogo tra i sistemi regionali e tra questi e le autonomie<sup>47</sup>. Tale attività ha prodotto, a onor del vero, qualche risultato in termini di influenza delle istanze territoriali a livello centrale, seppur nella maggior parte dei casi le proposte regionali non abbiano trovato spazio negli atti legislativi statali. Si tratta, in special modo, della legge di conversione n. 126/2020 del d.l. 104/2020, che ha accolto la richiesta di emendamento in tema di trasporto pubblico locale avanzata dalle Regioni, nella legge di conversione del d.l.

---

<sup>44</sup> G. DI COSIMO - G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza...*, cit., p. 194. Va segnalato, inoltre, che inizialmente i D.P.C.M. venivano illustrati solo successivamente alla loro adozione, mentre a seguito della conversione del d.l. n. 19/2020 con legge 22 maggio 2020 n. 35, venne introdotta la regola dell’illustrazione preventiva. Cfr. A. ARCURI, *Cose vecchie e nuove sui d.p.c.m. (...dell'emergenza coronavirus)*, in *federalismi.it*, n. 28/2021, p. 234 ss.; R. MAZZA, *La “parlamentarizzazione” dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi*, in *federalismi.it*, n. 12/2021, p. 148 ss.;

<sup>45</sup> G. DELLEDONNE - C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4/ 2020, spec. p. 761 ss.; C. PADULA, *La Pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021; G. SCACCIA, *I rapporti fra Stato e autonomie...*, cit., p. 259.

<sup>46</sup> In senso critico Catelani, secondo la quale la crisi della leale cooperazione nella prima fase è legata alla centralità del Presidente della Conferenza delle Regioni e alla rapidità del *decision-making*. Cfr. E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo speciale 2020, pp. 506-515. In tale contesto la Conferenza Unificata ha espresso i pareri dopo l’adozione dei decreti-legge, ai sensi dell’art. 9 del d. lgs. n. 281/1997 mentre nulla dice circa i pareri prima dell’adozione dei decreti-legge e prima o dopo i D.P.C.M. In senso critico anche Bilancia, con particolare riferimento al protagonismo degli esecutivi a tutti i livelli e lo svilimento delle sedi di raccordo. Cfr. F. BILANCIA, *Ragionando “a freddo”: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale 2020, pp. 29-38.

<sup>47</sup> C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze...*, cit., 675, a cui si rimanda per l’analisi approfondita relativa alle riunioni delle Conferenze e dei temi trattati.

137/2020 (decreto ristori), nel d.l. 20/2021 e 41/2021<sup>48</sup>. In sostanza, a partire dalla tarda primavera del 2020, si è andata accentuando la dimensione collaborativa, inaugurata seppur in modo non ortodosso, dal coinvolgimento delle Regioni nella cabina di regia istituita dal Ministro della Salute il 30 aprile 2020, che tornerà in crisi con l'approssimarsi dell'autunno 2020 e l'inizio della seconda ondata<sup>49</sup>.

Si può affermare che, con riguardo alle relazioni intergovernative, la fase pandemica abbia generato due conseguenze: la prima riguarda un nuovo tentativo di riforma costituzionale (puntuale)<sup>50</sup> mentre la seconda è data dalla Sentenza della Corte costituzionale n. 37/2021 che ha consentito allo Stato, mediante l'aggancio alla profilassi internazionale, «di entrare come un bisturi nel burro delle residue competenze regionali»<sup>51</sup>. Sul primo aspetto è possibile dire che la costituzionalizzazione non risolva, vista la regolamentazione delle Conferenze da parte di fonti normative di rango primario, i problemi del sistema delle Conferenze, a partire dal fatto che il loro riconoscimento costituzionale non imporrebbe un vincolo attuativo al legislatore statale. Da ciò discende che inalterati rimarrebbero i problemi di “incardinamento” presso la Presidenza del Consiglio e nulla cambierebbe in merito a un più efficiente funzionamento delle Conferenze, mentre ciò richiederebbe una normazione anche della Conferenza delle Regioni, la cui importanza è stata chiara nel corso della pandemia<sup>52</sup>. Sulla sentenza della Corte, su cui la dottrina si è ampiamente espressa<sup>53</sup> e che ha dimostrato come la Costituzione «consenta un'elevata capacità di risposta unitaria nella concreta determinazione della rispettiva titolarità delle funzioni legislative tra Stato e Regioni [...] non comportando una delega in bianco a favore della legge statale»<sup>54</sup>, vale la pena ricordare che ampio è stato il richiamo alla leale collaborazione, vero e proprio “sfondo” della gestione unitaria della pandemia<sup>55</sup>.

Quindi, l'analisi delle relazioni intergovernative nell'emergenza pandemica non può che confermare il modello italiano di decentramento in cui accentrato e margini di differenziazione (tutelati dal centro) convivono, spesso in modo caotico e conflittuale, con forme di collaborazione a tutela degli enti territoriali, venute in evidenza soprattutto laddove il

---

<sup>48</sup> Efficace e limpida la ricostruzione di G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, pp. 546-549. L'Autore riporta analiticamente i “successi” e gli “insuccessi” degli emendamenti ai decreti-legge proposti dalla Conferenza delle Regioni.

<sup>49</sup> A. BARTOLINI, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, pp. 528-534.

<sup>50</sup> Si tratta dei disegni di legge (sostanzialmente identici), A.S. 1825 “Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione”, (primi firmatari Parrini e Pinotti) e C2422 “Introduzione dell'articolo 116-bis e modifica all'articolo 117 della Costituzione, in materia di conferenze per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e di clausola di supremazia statale (a firma Ceccanti).

<sup>51</sup> Così B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it*, paper, 21 aprile 2021.

<sup>52</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze...*, cit., pp. 684-690.

<sup>53</sup> La dottrina è vasta, numerosi commenti sono disponibili sempre sul sito web [giurcost.it](http://giurcost.it).

<sup>54</sup> G.M. SALERNO, *Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: prime considerazioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2021, p. 465.

<sup>55</sup> Ord. n. 4/2021.

Governo, nemmeno troppo convintamente, ha teso ad assumere le redini dell'emergenza pandemica<sup>56</sup>.

### 3. L'efficacia del federalismo cooperativo tedesco: relazioni intergovernative e lealtà federale

La caratteristica del modello tedesco risiede nella natura pattizia e aggregativa dell'ordinamento federale<sup>57</sup>, che ha reso la *Bundestreue* un principio inespreso del diritto costituzionale tedesco sin dall'entrata in vigore della Costituzione del 1871. Allo stesso modo in cui lo spirito collaborativo ha permeato l'area "germanica" sin da prima della creazione dello Stato, così le relazioni intergovernative, centrate sull'organo rappresentativo degli esecutivi degli Stati, hanno svolto un ruolo determinante nel configurare l'unicità del modello tedesco: collaborativo e intergovernativo, basato come è noto, sul Bundesrat (tedesco)<sup>58</sup>.

Alcune precisazioni teoriche e giurisprudenziali sono necessarie rispetto al già richiamato principio della *Bundestreue*<sup>59</sup>. Tale principio è in rapporto di stretta causalità con il declino della *Ingerenzrechte*, cioè del controllo e del coordinamento di tipo gerarchico. Lo sviluppo teorico del principio si deve quindi alla necessità di coordinamento tra il livello legislativo e soprattutto esecutivo, alla luce del c.d. *Unitarisierung*<sup>60</sup>; si tende a ricondurre a livello statale i profili di interesse nazionale anche per la realizzazione dello Stato sociale da cui consegue la promozione di una eguaglianza sostanziale secondo i dettami del costituzionalismo democratico sociale. Proprio in relazione all'uguaglianza, e dunque in funzione di omogeneizzazione dei *Länder*, è stata posta la *Bundestreue* dal Tribunale Costituzionale tedesco. Come dimostrano importanti giudizi del Tribunale Costituzionale<sup>61</sup>, la *Bundestreue* si pone certamente come limite di legittimità all'esercizio delle competenze ma al di fuori di vere proprie interferenze di competenza. Sono le singole norme, nonché la modalità di esercizio dei poteri a fungere da oggetto della *Bundestreue*; il fine è l'esercizio della competenza in nome della cooperazione tra gli enti della Federazione per la realizzazione dell'interesse federale. Agli occhi del Tribunale non vi è una interferenza, ma la modalità di esercizio di una competenza, per la realizzazione di equilibri politici<sup>62</sup>. Vi è quindi l'obbligo in capo al *Bund* verso i *Länder* e tra gli stessi *Länder* alla collaborazione, bensì il fondamento dell'obbligo non è il principio in sé, ma la relazione

---

<sup>56</sup> Il riferimento è alla non attivazione del potere sostitutivo ex art. 120 Cost. Cfr. G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione...*, cit., p. 550; G. DELLEDONNE - C. PADULA, *Accentramento e differenziazione...*, cit., p. 778; G. BOGGERO, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 8/4/2020.

<sup>57</sup> R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, cit., pp. 186-197, 248-252.

<sup>58</sup> Cfr. F. PALERMO - J. WOELK, *Germania*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 31; F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Università degli Studi di Trento, Trento, 1997, p. 324.

<sup>59</sup> R. SMEND, *Staatrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlino, 1968, p. 39 ss.

<sup>60</sup> K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, Müller, 1962.

<sup>61</sup> BVerfGE 33, 303 (351); BVerfGE 37, 104; BVerfGE 50, 137. Cfr. A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 50 ss.; G. MARCHETTI, *Le garanzie dell'unità negli Stati unitari composti*, in *federalismi.it*, n. 12/2018, pp. 10-11.

<sup>62</sup> Vedi K. HESSE, *Lo Stato federale unitario*, in A. DI MARTINO - G. REPETTO (a cura di), *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 273 ss.

normativa concreta tra gli enti. Di qui la doppia natura della *Bundestreue*: interpretativa e di limite all'esercizio di una competenza<sup>63</sup>.

Detto impianto di teoria costituzionale, confermato dalla giurisprudenza, trova la sua specificazione normativa a livello costituzionale nell'articolo 35 del *Grundgesetz* (GG) che codifica la mutua assistenza tra *Bund* e *Länder* e tra *Länder* - (*Rechts- und Amtshilfe*), ma è alle forme della cooperazione che bisogna volgere lo sguardo<sup>64</sup>. La riforma del 1969 (artt. 91a e 91b GG) segna il passo nello stabilire il dovere di cooperazione (*Gemeinschaftsaufgaben*) in talune aree, andando ben oltre il riparto di competenze: si tratta del miglioramento della struttura economica regionale e della struttura agraria e della protezione delle coste. La motivazione di tale novella costituzionale risiedeva nelle disomogeneità economiche tra i *Länder* e nella dipendenza di questi dal *Bund* (secondo una prassi incostituzionale). Ciò che rileva, nuovamente, è la rinnovata sensibilità costituzionale verso la collaborazione che, come specifica l'art. 91a, comma 1, GG, è possibile «qualora detti compiti siano di importanza per la collettività e la collaborazione della Federazione sia necessaria per il miglioramento delle condizioni di vita»<sup>65</sup>. Alla codificazione costituzionale vanno aggiunte le forme della cooperazione orizzontale e verticale sviluppatasi per via di prassi: si è consolidata, infatti, la cooperazione giuridica tra i *Länder* nella forma degli accordi amministrativi, così come tra gli stessi *Länder* e il *Bund*, sempre per accordi e anche per trattati<sup>66</sup>.

Questo è, succintamente, il terreno collaborativo su cui hanno potuto “contare” *Bund* e *Länder* nella fase emergenziale. Il GG contiene, dal 1968, alcune disposizioni in materia di emergenza, che possono essere divise in quelle concernenti lo Stato di crisi interna e quelle concernenti lo Stato di difesa. La “Costituzione dell'emergenza” (*Notstandsverfassung*)<sup>67</sup>, in particolare gli articoli 87a, 91 e 115a GG, riguarda, però, la protezione dell'esistenza democratica di *Bund* e *Länder*. Ai nostri fini, bisogna porre lo sguardo altrove: in *primis* sull'articolo 11, comma 2, GG che pone una riserva di legge – rispettivamente assoluta e relativa – in materia di libertà di circolazione e residenza; sull'art. 35, commi 2 e 3 GG, il quale dispone che in caso di una catastrofe naturale o di un evento emergenziale il Governo federale può ordinare agli esecutivi regionali di mettere al servizio dei *Länder* colpiti la necessaria assistenza nonché impiegare direttamente forze armate e di polizia federali<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Sempre in modo eccelso cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., pp. 50-56 e 103-109.

<sup>64</sup> Cfr. D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica ed amministrativa*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 165 ss.

<sup>65</sup> Clausole generali dietro le quali si cela il limite dell'interesse nazionale, o meglio dell'*Unitarisierung*. Per quanto circostanziato nelle materie, esse, soprattutto la prima, lasciano non pochi spazi di intervento da parte del *Bund*. Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 305.

<sup>66</sup> Cfr. E. GRIGLIO - G. PICCIRILLI, *Germania*, in R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati. I. Gli stati federali “classici”*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 415-417, 421-422.

<sup>67</sup> In tali casi il *Bund* non ha il potere di limitare i diritti fondamentali, piuttosto si apre la via al coordinamento amministrativo tra centro e periferia. Avviene, così, un accentramento del coordinamento in modo che il *Bund* possa agire in sussidiarietà ma in modo integrativo non in modo sostitutivo. Il riferimento, chiaro nel GG, è alla capacità di fornire assistenza da parte dei *Länder* nel caso delle forze di polizia e pubblica sicurezza Cfr. J. WOELK, *La gestione della pandemia da parte della Germania: “Wir schaffen das!”*, DPCE online, 2020/2, pp. 1715-1717.

<sup>68</sup> A. DE PETRIS, *Un approccio diverso: l'emergenza “collaborativa” del federalismo tedesco*, in Osservatorio costituzionale, n. 3/2020, pp. 432-433.

A livello competenziale, invece, l'emergenza può essere dichiarata dal singolo *Land* o dal *Bund*, senza approvazione del *Bundestag*. Risulta interessante notare che già prima fenomeni quali la pandemia erano regolati dalla Legge sulla Protezione dalle Infezioni (*Infektionsschutzgesetz* - IfSG) del 20 luglio 2000, base normativa in materia<sup>69</sup>. Tale legge fu emanata dal *Bundestag* secondo l'art. 72, comma 1 GG, in quanto la legislazione in materia di malattie dell'uomo e animali infettive per la collettività ricade tra le materie concorrenti, ai sensi dell'articolo 74 comma 2, par. 19, GG, che autorizza il Governo federale ad adottare ulteriori disposizioni di legge con finalità di contrasto a emergenze epidemiologiche<sup>70</sup>. La IfSG può stabilire i limiti ai diritti di libertà, con l'obbligo di rispettare il principio di proporzionalità<sup>71</sup>. Il 27 marzo 2020 il *Bundestag* ha adottato il *Corona-Krisenpaket* che ha introdotto la facoltà del *Bundestag* di dichiarare lo stato di emergenza epidemica nazionale e conferito non pochi poteri regolamentari al Ministero federale per la Salute: in sostanza, al *Bund* viene consentita l'emanazione di regolamenti e atti amministrativi generali che prevalgono su quelli dei *Länder*, senza che sussista una incapacità di questi a fronteggiare l'emergenza<sup>72</sup>. Aggiungasi che la stessa IfSG assicurava *de jure* il coordinamento fra i livelli di governo, precludendo ai *Länder* di legiferare sugli stessi ambiti disciplinati dalla IfSG<sup>73</sup>.

Su questo terreno normativo, improntato sì alla collaborazione e alla centralizzazione ma che ha consentito un margine attuativo non indifferente ai *Länder*, ampio risalto hanno avuto le sedi delle relazioni intergovernative come la *Ministerpräsidentenkonferenz* (MPK) e la Conferenza Intergovernativa (*Bund-Länder-Konferenz*), divenute il perno del coordinamento tra centro e periferia. Tali organi non sostituiscono il *Bundesrat* e sono ad esso complementari<sup>74</sup>. Il ricorso sistematico a tali *fora* ha portato a numerosi accordi in senso verticale e orizzontale, quali quelli del 12, 16, 22 marzo, 15 aprile e 6 maggio 2020<sup>75</sup>.

<sup>69</sup> Cfr. P. HÄBERLE - H.J. LUTZ, *Infektionsschutzgesetz. Kommentar*, München, C.H. Beck, 2020.

<sup>70</sup> Si ricorda che il GG dispone che i *Länder* hanno la facoltà di legiferare nella misura in cui essa non sia riservata al *Bund*. Cfr. C. TOMUSHAT, *Il federalismo tedesco*, in A. PACE, *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., p. 184 ss.

<sup>71</sup> Limiti, secondo l'articolo 19 GG, che devono essere puntualmente specificati dagli articoli della legge e gli articoli del GG affetti da essi. Si tratta, in sostanza, del principio di essenzialità (*Wesentlichkeit*). Cfr. G. TACCOGNA, *L'ordinamento giuridico tedesco di fronte al virus Sars-CoV-2*, in Osservatorio Codiv-19, in *Federalismi.it*, 2020, 69-94, 73. Per una efficace ricostruzione del dibattito nella dottrina tedesca cfr. A. GATTI, *L'emergenza COVID-19 in Germania e Austria: un bilancio comparato*, in R. TARCHI (a cura di), *«L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato»*, in Rivista del Gruppo di Pisa, Fascicolo speciale monografico/Quaderno n. 1, 2020, p. 60 ss.

<sup>72</sup> Si tratta di un regime di complementarità e ad integrazione della normativa secondaria dei *Länder*. Questi rimangono comunque titolari delle loro competenze amministrative. Ciò ha consentito una certa differenziazione anche grazie alla formulazione per clausole generali degli atti amministrativi e regolamentari del *Bund*. La norma modificata dalla legge del 27 marzo 2020 è l'articolo 5 del IfSG. Si menzioni, infine, lo speciale ruolo conferito al Robert Koch Institut, individuato dalla stessa legge come centro di riferimento scientifico. Cfr. E. BUOSO - C. FRAEKNEI-HAEBERLE, *La Germania alla prova del coronavirus tra Stato di diritto e misure emergenziali*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020, pp. 84-90.

<sup>73</sup> Il coordinamento è assicurato dalla stessa legge IfSG (art. 3). Bisogna aggiungere che tale normativa federale d'emergenza non ha impedito a due *Länder* di adottare due leggi per fronteggiare l'emergenza, il Nordreno-Westfalia e la Baviera. Cfr. J. WOELK, *La gestione della pandemia...*, cit., pp. 1722-1723.

<sup>74</sup> A. KLAFKI - A. KIESSRING, *Fighting COVID 19 - Legal Powers and Risks: Germany*, *VerfBlog*, 2020/3/20; J. WOELK, *La gestione della pandemia...*, cit., p. 1724.

<sup>75</sup> Cfr. A. ZEI, *Profili costituzionali dell'emergenza Covid-19 nell'ordinamento federale tedesco*, in *Nomos-Le* attualità nel diritto, n. 1/2020, pp. 10-11.

Nella prima fase della pandemia il modello cooperativo tedesco ha fornito risposte soddisfacenti, per sintetizzare, con un sistema di strategie diversificate ma monitorate dal centro; ciò ha permesso un'attenta valutazione delle migliori misure da mettere in atto tanto da constatare che «*federalism and decentralization functioned as an institutionalized learning tool, forcing the actors at all levels of government into a permanent discourse*»<sup>76</sup>. Altrettanto è avvenuto nelle fasi successive sino ad oggi, con le conferenze intergovernative che sono declinate di pari passo con il diminuire dei contagi registrati. Divergenze sono emerse nell'autunno 2020, come nel caso della Turingia, della Sassonia e della Sassonia-Anhalt che dapprima hanno rifiutato di introdurre misure restrittive per poi cambiare *policy* in coordinamento con il *Bund*. In questa fase, come molti commentatori hanno evidenziato, la conflittualità ha visto un incremento dovuto non tanto alle misure restrittive e di contrasto all'emergenza, bensì alle incipienti elezioni in sei *Länder* e a quelle per il *Bund* nel 2021<sup>77</sup>.

#### 4. Canada: leale collaborazione e solidarietà a salvaguardia del federalismo duale?

Il caso canadese è di enorme interesse in chiave comparata per molteplici ragioni da ascrivere non solo alla famosa *Reference* sulla secessione<sup>78</sup>. Il pluralismo giuridico, culturale e linguistico e la questione quebecchese in particolare sono tutti elementi che distinguono il Canada tra le “manifestazioni” federali<sup>79</sup>. Lunghi dall'approfondire uno speciale caso scuola per gli studiosi del diritto costituzionale, in questa sede se ne vogliono evidenziare due aspetti: l'origine “duale” e la sua caratterizzazione, allo stesso tempo, fortemente intergovernativa. Leale cooperazione non a fini di integrazione, ma per mantenere quell'assetto di acceso dualismo: ne discende una cooperazione à la *canadienne*, che la pandemia non ha fatto altro che confermare ampiamente<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Cfr. S. KROPP – J. SCHNABEL, *Germany's response to COVID-19 Federal coordination and executive politics*, in R. CHATTOPAHYAY et al., *Federalism and the Response to Covid-19. A Comparative Analysis*, London and New York, Routledge, 2022, p. 91; A. DE PETRIS, *Un approccio diverso...*, cit., p. 444.

<sup>77</sup> S. KROPP – J. SCHNABEL, *Germany's response...*, cit., p. 90; D. VAMPA, *COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom*, in *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 51, n. 4, p. 616.

<sup>78</sup> *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217. Sull'ordinamento canadese la dottrina è vasta. *Ex pluribus*: G. ROLLA (a cura di), *Eguali ma diversi. Identità e autonomia nella giurisprudenza della Corte Suprema del Canada*, Milano, Giuffrè, 2006; G. DELLEDONNE – G. MARTINICO – L. PIERDOMINICI, *Il costituzionalismo canadese a 150 anni dalla Confederazione. Riflessioni comparatistiche*, Pisa, Pisa University Press, 2017; R. ALBERT – D.R. CAMERON, *Canada in the World: Comparative Perspectives on the Canadian Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

<sup>79</sup> Si veda, ad esempio J. BROSCHEK, *Self-Rule vs. Shared Rule: Canada as a Case of Comparative Federalism*, in H. BAKVIS – G. SKOGSTAD (a cura di), *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, and Legitimacy - 4<sup>th</sup> edition*, Toronto, University of Toronto Press, 2020, p. 31 ss. Sulle relazioni intergovernative con focus sul Québec cfr. il recentissimo saggio di J. SCHNABEL, *Bilingualism, Quebec's Distinctiveness, and Intergovernmental Relations in Canada*, in Y.T. FESSHA – F. PALERMO – K. KÖSSLER (a cura di), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022, p. 31 ss. La dottrina ricorda che «*la nécessité d'établir de tels mécanismes collaboratifs émerge toutefois rapidement après 1867, notamment afin de gérer le partage de l'assiette fiscale entre les ordres de gouvernement*». Cfr. J.P. GAUVIN – M. PAPIILLON, *Les relations intergouvernementales au Canada : un club toujours aussi exclusif ?*, in A.G. GAGNON – J. POIRIER (a cura di), *Canadian Federalism and its Futures: Actors and Institutions*, Toronto, McGill-Queen's University Press, 2020, pp. 353-354.

<sup>80</sup> Con riferimento all'ultima importante pronuncia *Reference re Pan-Canadian Securities Regulation*, [2018] S.C.J. No. 48, 2018 SCC 48 (S.C.C.), Poirier evidenzia che la Corte «*conceived of parliamentary sovereignty a “sword” which members of the federation may always brandish to unilaterally circumvent, or withdraw from, cooperative arrangements, clearly reinforcing*

L'assetto costituzionale e istituzionale dei rapporti centro-periferia risente fortemente dell'origine<sup>81</sup> "tripartita" del Patto costituzionale del 1867 (*British North America Act*), ossia tra Westminster, la federazione e le province, il cui assenso alla federazione fu decisivo per la nascita dell'ordinamento federale<sup>82</sup>. Si notino tre caratteristiche: l'enfasi posta sulla sovranità originaria delle Province, la diversità culturale del Québec e l'assenza di una vera e propria Camera federale che tanto continua a far discutere, vista la sua debolezza<sup>83</sup>. Il dualismo federale canadese si sostanzia nella divisione delle competenze legislative: con potestà legislative esclusiva e residuale della Federazione (art. 91) e potestà legislativa esclusiva in capo alle Province e Territori, i cui atti possono essere annullati per motivi di legittimità e merito dalla Federazione attraverso il potere della *disallowance*<sup>84</sup>. La metafora applicata alla realtà canadese è stata quella dei "watertight compartments", con la quale il *Privy Council* stabilì che i due livelli di governo legiferassero su due distinte dimensioni della stessa materia, «*but from the standpoint of their own exclusive power*». La Corte Suprema, seppur con "contorni sfumati", è comunque rimasta su posizioni non dissimili, vista la ripetuta affermazione circa la stessa intensità della sovranità parlamentare tra *House of Commons* e Province<sup>85</sup>.

Non bisogna, però, dimenticare che il federalismo canadese ha mostrato tendenze centralizzatrici sulla base di un certo dualismo. "Centralizzazione", anch'essa *à la canadienne* che ha visto comunque una giurisprudenza della Corte Suprema restia nell'animare *de jure* il federalismo canadese con impronte collaborative: l'integrazione non è mai stato il fine del federalismo canadese, come ha dimostrato l'esperienza della pandemia (*infra*)<sup>86</sup>.

La struttura costituzionale federale dualista del diciottesimo secolo è risultata difficile da sostenere a fronte dell'avvento del *welfare state* dai primi anni '30<sup>87</sup>. A livello costituzionale, a eccezione di alcuni emendamenti, l'equilibrio duale ha tenuto, scalfito solamente dai principi "integrativi". Infatti, sono assenti strumenti quale il principio di sussidiarietà, seppur invocato

---

the dualist dimension of Canadian federalism». Cfr. J. POIRIER, *The 2018 Pan-Canadian Securities Regulation Reference: Dualist Federalism to the Rescue of Cooperative Federalism*, in *Supreme Court Law Review*, Vol. 94(2020), p. 86.

<sup>81</sup> V. sull'origine del Canada C. DE FIORES, *La vicenda costituzionale canadese tra federalismo e secessione*, in A. PACE, *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., p. 287 ss.

<sup>82</sup> T. GROPPI, *Canada*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 47.

<sup>83</sup> Come è noto, i senatori sono nominati dal Governatore generale su proposta del Primo Ministro. Rimangono in carica fino al settantacinquesimo anno di età e non hanno un mandato elettorale diretto o indiretto. Sul Senato sono state richieste due *References*: *Re: Authority of Parliament in relation to the Upper House* [1980] 1 SCR 54; *Reference re Senate Reform*, 2014 SCC 32. Ampio il dibattito in dottrina, si veda il Volume 60, N. 4, 2015, della Rivista McGill Law Journal.

<sup>84</sup> R. SIMEON - M. PAPILLON, *Canada*, in R. BLINDENBACHER - A. OSTIEN (a cura di), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 97 ss.

<sup>85</sup> Il riferimento, *ex multis*, al *Privy Council: Canada (A.G.) v Ontario (A.G.)* [1937] AC 326 (UKPC) 356. Per la Corte Suprema, *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)* [1991] 2 SCR 525; *Québec (A.G.) v Canada (A.G.)* 2015 SCC 15, [2015] 1 SCR 693. In dottrina, J.F. GUDREAU-DESBIENS - J. POIRIER, *From dualism to cooperative federalism and back? Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism*, in P. OLIVER - P. MACKLEM - N. DES ROSIERS, *The Oxford Handbook of Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 396 e 398; A. HONICKMAN, *Watertight Compartments: Getting Back to the Constitutional Division of Powers*, *Alberta Law Review*, Vol. 55, Issue 1, 2017, p. 225 ss.

<sup>86</sup> Le varie fasi sono eccellentemente ricostruite da Martinico: Cfr. G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference re Secession of Quebec*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 21-22.

<sup>87</sup> K.G. BANTING, *The Welfare State and Canadian Federalism 2<sup>nd</sup> Edition*, Kingston and Montreal, McGill-Queen's University Press, 1987.

dalla Corte Suprema in alcune significative occasioni e, in special modo, nella *Reference re Assisted Human Reproduction Act*<sup>88</sup>. Questa *Reference* ha segnato il passo nell'adeguamento del principio di sussidiarietà a esigenze dualiste, vedendo una divisione netta dei giudici (quattro per parte) in tema di *assisted human reproduction*. Infatti, se da un lato la legislazione federale venne considerata nulla in favore dell'autonomia provinciale con il sostegno del principio di sussidiarietà, dall'altro venne affermato che la sussidiarietà non prevale sulla divisione delle competenze, né può impedire a un livello di governo di legiferare nelle aree di competenza proprie. Tale versione della sussidiarietà può essere interpretata in supporto della legislazione provinciale «*in areas of concurrent power subject to federal paramountcy*»<sup>89</sup>.

La tenuta del dualismo va misurata in relazione al *welfare state* e ai giudizi della Corte Suprema che ha continuato a fare il punto sulle interazioni tra centro e periferia. Ad oggi la giurisprudenza della Corte Suprema non ha elevato a principio normativo la leale cooperazione e il federalismo cooperativo, sempre per tutelare il dualismo competenziale dell'ordinamento canadese. Invece, il peso della leale cooperazione è stato significativo nei casi di accordi settoriali tra i livelli di governo, come il commercio di pollame e servizi sociali per i bambini aborigeni<sup>90</sup>. Si tratta, però, di un guida interpretativa a supporto degli accordi intergovernativi benché, come affermato in pronunce successive, «*flexible federalism, however strong its pull may be cannot sweep designated powers out to sea, not erode the constitutional balance inherent in the Canadian federal state*»<sup>91</sup>. Questo è stato il caso della legislazione sui titoli e mercati azionari, che secondo la Corte avrebbe violato le competenze provinciali in materia di proprietà e diritti civili. Soluzioni cooperative, infatti, sono la *animating force*: «*the federalism principle upon which Canada's constitutional framework rests demands nothing less*». Seppur principio invocato dalla Corte, esso «*can neither override nor modify the division of powers itself. It cannot be seen as imposing limits on the valid exercise of legislative authority*»<sup>92</sup>.

Il principio di leale collaborazione non costituisce, secondo tale giurisprudenza, una fonte autonoma, una norma parametro, quindi un parametro di costituzionalità della legislazione federale, delle province e/o dei territori. Si tratta di un principio introdotto dalla giurisprudenza non per risolvere la concorrenza *de facto* delle competenze. Al contrario, esso dà valore alla complementarità delle competenze, come nel caso dell'armonizzazione dei processi di valutazione ambientale<sup>93</sup>: manifestazione del federalismo cooperativo a livello fattuale come

<sup>88</sup> *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, [2010] 3 S.C.R. 457 In 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241 [3] la Corte Suprema definì il principio di sussidiarietà «*the proposition that law-making and implementation are often best achieved at a level of government that is not only effective, but also closest to the citizens affected and thus most responsive to their needs, to local distinctiveness, and to population diversity*». Gli altri casi sono: *Canadian Western Bank v Alberta*, [2007] 2 S.C.R. 3; *Quebec (Attorney General) v Lacombe*, [2010] 2 S.C.R. 453; *Rogers Communications Inc. v Châteauguay (City)*, 2016 SCC 23.

<sup>89</sup> Tale approccio «*would neutralize the rebalancing potential that the principle of subsidiarity could bring to the law of Canadian federalism*». Cfr. E. BROUILLET – B. RYDER, *Key Doctrines in Canadian Legal Federalism*, in P. OLIVER – P. MACKLEM – N. DES ROSIERS, *The Oxford Handbook...*, cit., p. 425. Contra C. FASONE, *Canada as an "importer" and as an "exporter" of federal arrangements: A view from Europe*, in DPCE Online, 2019/1, p. 652.

<sup>90</sup> *Fédération des producteurs de volailles du Québec v Pelland* 2005 SCC 20, [2005] 1 SCR 292; *NIL/ TU, O Child and Family Services Society v B.C. Government and Service Employees' Union* 2010 SCC 45, [2010] 2 SCR 696.

<sup>91</sup> *Reference re Securities Act* 2011 SCC 66, [2011] 3 SCR 837 [132-133].

<sup>92</sup> *Rogers Communications Inc. v. Châteauguay (City)* 2016 SCC 23, [39].

<sup>93</sup> *Québec (A.G.) v Moses* 2010 SCC 17, [2010] 1 SCR 557 [29].

necessità pratica, ma senza che da ciò derivino conseguenze normative<sup>94</sup>. Lo stesso sistema delle conferenze canadese non ha basi costituzionali né risulta ancorato a fonti di rango primario<sup>95</sup>. Non deve stupire che le relazioni intergovernative, relegate alla dimensione politica, ne abbiano subito le relative contingenze come avvenuto recentemente nel corso dei premierati Harper e Trudeau<sup>96</sup>.

La Corte Suprema ha continuato a considerare gli accordi tra esecutivi come non vincolanti per i parlamenti, quindi *policy agreement* o *soft law*. Da ciò è derivato che la Corte non ha imposto nessun aggravamento procedurale sull'esecutivo federale al momento dell'introduzione del progetto di legge in Parlamento, nonché di quest'ultimo in merito al potere di emendamento<sup>97</sup>. Il principio del federalismo cooperativo non diventa il *thema decidendi* della Corte Suprema: il perno rimane la divisione delle competenze. Così, la leale collaborazione non può che essere considerata al più un principio interpretativo, come nel caso del registro delle armi da fuoco<sup>98</sup>, ma che assolutamente non prevale sulle "sovranità" dei parlamenti. La giurisprudenza più recente non ha smentito se stessa sempre in tema di regolazione del mercato di capitali. Questa volta, il *Cooperative Capital Markets Regulatory System* e il *Capital Markets Stability Act* non sono dichiarati contrari al riparto delle competenze e quindi alla sovranità dei parlamenti provinciali, in quanto l'accordo tra esecutivi non vincola gli organi legislativi; inoltre, il Parlamento canadese «*has the power to delegate the authority to make rules and regulations in the manner it chooses, to whom it chooses*» [86]. Il *Capital Markets Stability Act* risulta valido fintantoché non pone limiti alla sovranità del Parlamento, che rimane padrone della sorte del progetto legislativo<sup>99</sup>.

Solo con tali considerazioni svolte a monte è possibile comprendere la specificità canadese nella gestione della pandemia. In materia di salute si ripropone la complementarità tra sfera federale e provinciale con riguardo alla maggior parte delle funzioni svolte dalle Province, che dipendono in buona parte dai trasferimenti federali<sup>100</sup>. In tema di emergenza, invece, la Costituzione rende possibile l'attivazione dello stato di emergenza da parte della Federazione con il fine di assicurare *peace, order and good government* (Section 91, preambolo), che significherebbe l'esercizio del potere sostitutivo. Piuttosto, in materia di emergenza pandemica di rilievo risultano gli *Emergencies Act of 1988* e l'*Emergency Management Act of 2007*; quest'ultimo regola i raccordi intergovernativi ma soprattutto lascia alle province la dichiarazione e la

<sup>94</sup> J.F. GUDREAULT-DESBIENS - J. POIRIER, *From dualism to cooperative federalism and back?...*, cit., pp. 406-407.

<sup>95</sup> Cfr. C. FASONE, *Canada as an "importer"...*, cit., p. 659 ss. Sull'evoluzione storica cfr. F. ROSA, *Canada*, in R. BIFULCO (a cura di), *I sistemi federali classici...*, cit., pp. 404-407.

<sup>96</sup> Schertzer suddivide le relazioni intergovernative in cinque fasi a partire da "contatti minimi" a fasi collaborative, poi conflittuali e di nuovo collaborative. Nell'ultimo quindicennio, invece, si registrano diverse fasi dipendenti da diversi fattori, quali tornate elettorali, ideologiche ecc. Cfr. R. SCHERTZER, *Intergovernmental Relations in a Complex Federation*, in H. BAKVIS - G. SKOGSTAD (a cura di), *Canadian Federalism...*, cit., p. 165 ss.

<sup>97</sup> *Reference Re Canada Assistance Plan (B.C.)* [1991] 2 SCR 525

<sup>98</sup> *Québec (A.G.) v Canada (A.G.)* 2015 SCC 14, [2015] 1 SCR 693. Cfr. J.F. GUDREAULT-DESBIENS - J. POIRIER, *From dualism to cooperative federalism and back?...*, cit., pp. 410-411.

<sup>99</sup> «*Neither the Memorandum nor the Model Provincial Act empowers the Council of Ministers to unilaterally amend the provinces' securities legislation. Further, no part of the Cooperative System imposes any legal limit on the participating provinces' legislative authority to enact, amend and repeal their respective securities laws as they see fit*». *Reference re Pan-Canadian Securities Regulation*, 2018 SCC 48, spec. parr. [53-54, 68-70, 78-80, 84, 129-132].

<sup>100</sup> *British North America Act*, Sections 91(11), 91(22); 92(7), 92(13), 92(16). La Corte Suprema ha qualificato la salute come una «*amorphous topic*». Cfr. *Carter v. Canada (AG)* 2015 SCC 5 [53].

regolamentazione dell'emergenza, mentre la Federazione fornisce supporto finanziario e logistico solo su richiesta della provincia<sup>101</sup>. Proprio in tale ambito emerge la rilevanza delle sedi di raccordo intergovernativo, tra cui il *Federal/Provincial/Territorial Response Plan for Biological Events*, vero e proprio *framework* della *governance* pandemica, seguita da ulteriori risposte "operative" sempre fondate sul raccordo intergovernativo<sup>102</sup>.

Questo forte dualismo costituzionale federale e i forti raccordi intergovernativi hanno dato la possibilità alle Province e ai Territori di essere reattivi, dichiarando lo Stato d'emergenza, a differenza del governo federale, che si è dimostrato riluttante nel prendere l'iniziativa, proprio per salvaguardare gli equilibri "duali" del sistema canadese. Si sono avuti, così, tredici differenti regimi pandemici che hanno ricevuto il supporto del Governo a livello finanziario e logistico per la distribuzione del materiale sanitario. Tuttavia, la rilevanza delle relazioni intergovernative e della leale collaborazione va rinvenuta proprio nell'astensione di Ottawa nell'imporre lo Stato d'emergenza. Lo stesso può dirsi della cooperazione orizzontale tra Province durante lo stato pandemico il cui risultato è stato, ad esempio, l'*Atlantic travel bubble*. Il sistema costituzionale canadese ha risposto positivamente allo *stress test* pandemico, «*as autonomous federal and provincial action structured by the constitutional division of powers was complemented by increased intergovernmental communication and information-sharing*»<sup>103</sup>. Il livello di leale cooperazione, coordinamento e solidarietà è stato ampio, come viene dimostrato anche dall'assenza di contenziosi amministrativi e di legittimità costituzionale. La lealtà federale è stata dimostrata dal governo federale nel non invocare lo stato d'emergenza a fronte di adeguate risposte provinciali e quindi della loro autonomia; diversamente, ampio è stato il sostegno del governo federale a sostegno della finanza provinciale e locale<sup>104</sup>. È interessante notare che anche in questo caso vi è da un lato un rafforzamento del dualismo costituzionale federale, dall'altro la permanenza e anzi un rafforzamento dei raccordi intergovernativi. Probabilmente, però, il fatto che il governo federale sia rimasto solidale con le entità territoriali senza invocare lo stato d'emergenza risulta significativo, in quanto questo precedente verrà sicuramente invocato in futuro qualora province e territori sentano minacciate le loro "sovranità"<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Sugli *Statutes* cfr. C. FLOOD - B. THOMAS, *Canada: Legal Response to Covid-19*, The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19, April 2021, pp. 3-4; A. LECOURS et al., *The COVID-19 Crisis and Canadian Federalism*, Forum of Federations, Occasional Papers n. 48, pp. 9-11.

<sup>102</sup> Si tratta del *Multilateral Information Sharing Agreement*, il *Memorandum of Understanding on the Provision of Mutual Aid in Relation to Health Resources during an Emergency Affecting the Health of the Public*, il *Operational Framework for Mutual Aid Requests* e il *Federal/Provincial/Territorial Health Response Plan for Ongoing Management of Covid-19*.

<sup>103</sup> A. LECOURS et al., *Reduced acrimony, quiet management Intergovernmental relations during the COVID-19 pandemic in Canada*, in R. CHATTOPAHYAY et al., *Federalism and the Response...*, cit., p. 71.

<sup>104</sup> Cfr. J. POIRIER - J. MICHELIN, *Facing the Coronavirus Pandemic in the Canadian Federation. Reinforced dualism and muted cooperation?*, in N. STEYTLER, *Comparative federalism and COVID-19...*, cit., pp. 215-216.

<sup>105</sup> Sono condivisibili le considerazioni di Lecours. Cfr. A. LECOURS et al., *Reduced acrimony, quiet management...*, cit., p. 14.

## 5. Conclusioni: *stress test* confermativo per i federalismi classici; quali conseguenze per un regionalismo italiano perennemente *in fieri*?

Le relazioni intergovernative e la leale cooperazione, accanto alla giurisprudenza costituzionale, svolgono il ruolo di cartina tornasole per comprendere il rapporto tra centro e periferia nella costituzione vivente. Non può non rilevarsi che i federalismi classici qui esaminati, tra loro diversi per origine e caratteristiche, abbiano mostrato una certa e coordinata reattività istituzionale, soprattutto il caso canadese, con Province e Territori quali attori principali della *governance* dell'emergenza. In questo caso, la linearità istituzionale circa la risposta alla pandemia è derivata da una giurisprudenza costituzionale che ha saputo inserire i solidi strumenti cooperativi all'interno del dualismo costituzionale<sup>106</sup> senza scalfirne i fondamenti e da un centro che si è astenuto dall'intraprendere azioni unitarie. Della soddisfacente risposta dell'ordinamento composto tedesco si è già detto, ma pare necessario aggiungere che il bilanciamento tra federalismo di esecuzione e federalismo cooperativo non è sempre agevole soprattutto quando le Conferenze tra esecutivi federali e dei *Länder* assumono un ruolo centrale. I problemi sono noti, ossia la mancanza della pubblicità dei lavori e con riguardo alla modalità di adozione delle decisioni fondamentali<sup>107</sup>.

Lo stesso non può dirsi dello stato del regionalismo italiano e delle sedi della leale collaborazione. Queste ultime, in special modo la Conferenza Stato-Regioni e delle Regioni, hanno attirato l'attenzione della dottrina per due ragioni: la prima connessa alla funzione di raccordo nella fase dell'emergenza, invero svolta dalla Conferenza delle Regioni per bocca del suo Presidente; la seconda per una possibile costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e della clausola di supremazia<sup>108</sup>. Accanto ai dubbi sulla clausola di supremazia, che coinvolgono il *drafting* quanto il rapporto con il potere sostitutivo<sup>109</sup>, altrettanto numerosi sono gli interrogativi attorno alla costituzionalizzazione delle Conferenze.

La proposta di inserimento dell'Art. 116 bis<sup>110</sup> non risolve la più importante problematica, ossia l'incardinamento delle Conferenze presso la Presidenza del Consiglio, da cui ne deriva l'attuale subordinazione, anche in linea con la Sentenza della Corte n. 116/1994, che

<sup>106</sup> Proprio le corti supreme e costituzionali hanno evidenziato la differenza tra Stato federale "classico" e Stato regionale, tanta è la distanza tra la Corte Suprema canadese nelle sentenze richiamate in precedenza e la Corte Costituzionale italiana, nelle note sentenze n. 106/2002 e 365/2007.

<sup>107</sup> P. THIELBÖRGER, *Germany – Federalism in Action*, in M.C. KETTMANN – K. LACHMAYER, *Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Oxford, Hart, 2022, p. 111 ss.

<sup>108</sup> M. VILLONE, *Introduzione di una supremacy clause nell'art. 117 e costituzionalizzazione delle Conferenze Stato-Autonomie. Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato, 23 giugno 2020*, pp. 4-5. Costituzionalizzazione salutata favorevolmente, ad esempio, da Caruso secondo cui l'obiettivo è costituzionalizzare la Conferenza delle Regioni, depurandola dalla presenza dello Stato. Cfr. C. CARUSO, *Cooperare per unire. I Raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, pp. 314-315. Si veda anche L. DELL'ATTI, *Bilanciare istruzione e salute. Considerazioni brevi su strumenti unitari e leale collaborazione a partire da talune ordinanze regionali in materia di sospensione della didattica "in presenza"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2021, p. 103 ss.

<sup>109</sup> M. VILLONE, *Introduzione di una supremacy clause...*, pp. 2-3.

<sup>110</sup> Articolo 1, Disegno di legge AS n. 1825 «La legge istituisce la Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese tra i livelli di governo. Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto».

qualificava la Conferenza come un organo della comunità nazionale<sup>111</sup>. Ciò che si vuole sottolineare è che la costituzionalizzazione, fotografando l'esistente<sup>112</sup>, non risolve i problemi connessi alla legificazione avvenuta né tantomeno risolve il problema della prassi soprattutto in relazione alla Conferenza delle Regioni<sup>113</sup>. Inoltre, ciò potrebbe creare un altro ordine di problemi, ossia la funzione "paranormativa" o "paralegislativa"<sup>114</sup> che la Conferenza Stato Regioni assumerebbe a detrimento della funzione legislativa delle due camere. La costituzionalizzazione porrebbe sul tavolo, così, un necessario coordinamento con la legislazione in vigore (l. 400/1988, d. lgs. 281/1997, 234/2012), in relazione al grado di coinvolgimento della Conferenza nonché alle materie, ai casi e alla tipologia di atti<sup>115</sup>. Se i timori della dottrina<sup>116</sup> persistono in merito ad una legislazione statale su organi della comunità nazionale, una soluzione può essere la costituzionalizzazione che preveda una legge rinforzata per l'adozione della nuova legge che disciplini il sistema delle Conferenze. L'aggravio procedurale potrebbe consistere nell'intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni, seguita dal parere obbligatorio della Commissione bicamerale per le questioni regionali e dalla maggioranza assoluta delle camere. Ciò concretizzerebbe una possibile garanzia procedurale del rispetto del principio della leale cooperazione, mentre, allo stesso tempo, il Parlamento rimarrebbe comunque "sovrano" e non formalmente vincolato, anche alla luce del fatto che l'iniziativa non spetterebbe (solo) alla Regione interessata come nel caso del regionalismo differenziato.

L'intesa in sede Conferenza Stato-Regioni viene giustificata in quanto "luogo" in cui giungono gli indirizzi regionali dalla Conferenza dei Presidenti, sottoposti poi al Governo nazionale nella Conferenza stessa<sup>117</sup>. Il parere obbligatorio della Commissione per le questioni regionali viene invece suggerito alla luce del coinvolgimento degli organi legislativi regionali nei lavori della Commissione, così come previsto nel regolamento interno. Si tratterebbe, a ben vedere, di una doppia tutela procedurale nei confronti delle Regioni nella definizione del ruolo delle Conferenze, divenute ormai cruciali nei rapporti tra Stato e autonomie territoriali. L'esigenza di integrare «diversi punti di vista e [...] esigenze degli enti territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni»<sup>118</sup> può trovare uno sbocco normativo che disciplinerebbe il piano organizzativo, istruttorio, della pubblicità dei lavori e deliberativo di ciascuna delle conferenze<sup>119</sup>.

<sup>111</sup> Problema già da tempo segnalato dalla dottrina, meno giustificabile dopo la Riforma del 2001. Cfr. R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta...*, cit., p. 933 ss.

<sup>112</sup> Cfr. F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale...*, cit., p. 42; M. VILLONE, *Introduzione di una supremacy...*, cit., p. 4.

<sup>113</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze...*, cit., pp. 684-685.

<sup>114</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Audizione informale presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato concernente il Ddl cost. n. 1825 "Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione"*, in Osservatorio Costituzionale, n. 2/2021, p. 16.

<sup>115</sup> F. BILANCIA, *Audizione informale in merito all'esame del disegno di legge AS ddl cost. 1825. Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione*, 23 giugno 2020, p. 4.

<sup>116</sup> Cfr. R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta...*, cit., p. 934 ss.

<sup>117</sup> Cfr. M. DI FOLCO, *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare...*, cit., p. 7.

<sup>118</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 251/2016.

<sup>119</sup> Problemi, in fondo, evidenziati spesso dalla dottrina. Cfr. R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta...*, cit., p. 933 ss. Bisogna comunque dar merito alla dottrina che ha evidenziato la "flessibilità" che caratterizza la leale collaborazione e la possibilità di procedere mediante accordi scritti che fissino i dettagli delle

In tal caso, andrebbe scartata l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, e si lascerebbe cadere, per ora, l'ipotesi della seconda camera delle autonomie, risultando necessaria la valorizzazione e l'integrazione del momento concertativo orizzontale rispetto al centro<sup>120</sup>. Tale ipotesi può essere presa in considerazione soprattutto alla luce del necessario coordinamento tra le Regioni e tra le Regioni e lo Stato per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Al di là della costituzionalizzazione, ciò che emerge è l'importanza di concrete forme di leale collaborazione e solidarietà tra le autonomie e tra lo Stato e le autonomie territoriali. Un centro "forte" è auspicabile, laddove sappia fare da garante dell'unità e da coordinatore delle amministrazioni regionali e locali in una fase totalmente nuova per la Repubblica: l'attuazione del PNRR<sup>121</sup>. Questo appare il compito assegnato al governo dal d.l. n. 77/2021, che grande rilievo assegna alla Cabina di regia del PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio: essa ha il compito di promuovere il coordinamento con gli enti territoriali dando risalto alla dimensione amministrativa delle Regioni, titolari di relevantissimi poteri regolatori su aree cruciali per lo sviluppo del paese. In definitiva, il sistema delle Conferenze può diventare ancor più importante, visto il ruolo centrale del Governo nella gestione del PNRR e il necessario coordinamento soprattutto con le amministrazioni regionali, titolari di poteri pianificatori e programmatori in ambiti fondamentali come urbanistica, ambiente ed energia<sup>122</sup>.

---

soluzioni su specifici problemi. In questo "manuale d'uso" verrebbero fissati i principi fissati dal legislatore statale e dalla giurisprudenza costituzionale ed esso varrà come «come trascrizione dei risultati della procedura di leale collaborazione». Cfr. R. BIN, *Dopo il referendum...*, cit., pp. 797 - 799. Una legge rinforzata non esclude la soluzione degli accordi scritti a mo' di manuale d'uso, che "integrerebbe", la disciplina legislativa. Anzi, sarebbe solo l'inizio di un percorso leale collaborazione per via di prassi per materia o per politica.

<sup>120</sup> Così anche M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto...*, cit., p. 220. Analogamente, Dell'Atti afferma che è maggiormente auspicabile un sistema collaborativo rispetto a una differenziazione svincolata da un processo multilaterale, che potrebbe esasperare una conflittualità tra regioni, nella fase post pandemica abbastanza latente (per ora). Proprio la riscoperta del momento concertativo orizzontale potrebbe condurre a colmare ciò che è mancato nella fase di eccitazione basata sull'opportunità di differenziarsi, ossia quel «deserto culturale in tema di autonomia, produce una logica rivendicativa basata sull'illusione di competenze presunte omogenee». Ciò è indubbiamente vero proprio perché perseguire la differenziazione regionale urge una seria collaborazione perché le "materie" sono in realtà politiche pubbliche o ambiti tematici da affrontare in modo dinamico. Di qui la necessità di relegare meno alla prassi la concertazione regionale vista la sua importanza dimostrata durante la pandemia e probabilmente ancor più negli anni a venire. Un ulteriore appunto va rilevato, ricordato sempre da dell'Atti, ossia che l'elemento essenziale rimane la necessità di garantire la fruibilità dei diritti sociali in modo eguale per tutti i cittadini o, per meglio dire, il perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini in modo uniforme, ovvero differenziato nei termini di *affirmative actions* in tutto il territorio del paese. Cfr. L. DELL'ATTI, *Tutela della salute e modelli differenziati di governance. Il regionalismo sanitario nella dialettica fra unità e autonomia*, n. 3/2020, p. 193 ss. Le citazioni sono di F. PALERMO, *Regionalismo differenziato. Chi ha paura dell'asimmetria?*, in Rivista il Mulino, 26 febbraio 2019.

<sup>121</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze...*, cit., pp. 690-691.

<sup>122</sup> V. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, n. 1-2/2021, pp. 149 - 152.