

LUCA DELL'ATTI^{*}

*Intergovernmental relations e attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Considerazioni prospettiche sull'evoluzione delle forme di governo^{**}*

ABSTRACT (EN): The article analyses the possible impact of the further autonomy clause on the vertical State-Regions relations and on the horizontal relations between Regions, from the point of view of the role played (so far and in perspective) by the State-Regions Conference and the Conference of the Regions. A special focus is dedicated to health matters, due to their paradigmatic value in the field of cooperation. Finally, considerations are drawn about the possible effects of the further autonomy clause on the Italian form of government, also considering the Meloni cabinet's intention to pass the presidential reform.

ABSTRACT (IT): L'articolo analizza il possibile impatto dell'attivazione della clausola di maggiore autonomia sia sul versante dei rapporti verticali Stato-Regioni che su quello dei rapporti orizzontali fra Regioni, attraverso la lente del ruolo svolto (sinora e in prospettiva) dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza delle Regioni. Un focus peculiare è dedicato alla materia sanitaria, per il suo valore paradigmatico in materia di cooperazione, mentre in conclusione sono offerte considerazioni sulle possibili conseguenze dell'autonomia differenziata sulla forma di governo del complessivo sistema repubblicano, anche in considerazione del dichiarato intento del governo Meloni di modificare la forma di governo in senso presidenziale.

SOMMARIO: 1. Premesse. La torsione del regionalismo italiano verso un modello negoziale delle competenze – 2. Il possibile impatto della clausola di asimmetria sull'assetto delle relazioni intergovernative: il raccordo verticale fra Stato e Regioni – 3. Segue: il raccordo orizzontale fra Regioni – 4. Conclusioni. Le prospettive dell'autonomia differenziata sulle forme di governo fra federalismo maggioritario e torsione presidenzialista.

1. Premesse. La torsione del regionalismo italiano verso un modello negoziale delle competenze

La migliore dottrina italiana in materia, notoriamente osserva che, fra le differenze che seguitano a connotare gli ordinamenti federali rispetto a quelli regionali, vi è la *Kompetenz-Kompetenz*, la quale, in linea di massima, appartiene agli enti federati ma difetta a quelli regionali¹. Di certo, difetta alle Regioni italiane – anche a statuto speciale – il potere di partecipare formalmente in qualche misura alla modifica del proprio modello competenziale, sia nel tipo che nelle modalità, non essendo queste e alcuna loro propaggine ad alcun titolo

^{*} Ricercatore in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, V edizione, 2022, p. 21 ss.

coinvolte nel procedimento di revisione costituzionale, né di revisione degli statuti speciali che conservano la veste formale della legge costituzionale.

Eppure, l'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost. potrebbe attenuare, sul piano invero pratico più che su quello teorico, il rigore di tale affermazione, poiché rimette all'intesa fra Governo e singola Regione richiedente la decisione circa quali e quante, fra le materie devolvibili, trasferire in concreto. L'obiettivo della citata disposizione è, in particolare, consentire alle Regioni che ne facciano istanza di acquisire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"; vale a dire ulteriori rispetto a quelle che spettano a tutte le Regioni ordinarie letto l'art. 117 Cost. e peculiari nel senso che, una volta ottenute dalle Regioni richiedenti, varrebbero a farne Regioni dotate di un modello autonomico complessivamente diverso dal regime comune dell'autonomia legislativa.

Il regionalismo italiano, al momento della sua genesi nel testo costituzionale del 1948, è sorto ibridando la tecnica del federalismo simmetrico, per le Regioni ordinarie, con quella del regionalismo asimmetrico di matrice spagnola, per quelle speciali, ove l'an della specialità era ponderato dal Costituente e il *quomodo* rimesso all'adozione di leggi costituzionali. Con la riforma del titolo V, il regionalismo è divenuto – in sostanza – quasi simmetrico, avendo portato il modello competenziale delle Regioni ordinarie, in alcuni casi in prossimità, in altri persino oltre quello previsto per le Regioni speciali, tanto da giustificare la previsione di cui all'art. 10, l. cost. 3/2001.

Eppure, è per via di quella stessa riforma, avendo essa introdotto la clausola di maggiore autonomia di cui all'art. 116, comma 3 Cost., che il nostro regionalismo ha acquisito *in nuce* la possibilità di mutare radicalmente struttura e spirito di fondo, divenendo in potenza (anche molto) asimmetrico sulla base di valutazioni ponderate essenzialmente dagli esecutivi statale e regionale/i.

In particolare, il funzionamento della clausola in commento fa sì che, se attivata, la competenza legislativa statale, sia esclusiva che concorrente, si ritragga. Ebbene, mentre la considerazione è piuttosto ovvia per le competenze di cui al comma 2 dell'art. 117, la potestà statale di principio di cui al comma 3 rappresenta un rilevante strumento che, facendo diretta attuazione del principio unitario di cui all'art. 5 Cost., garantisce, in materie quali tutela della salute, istruzione, formazione professionale, sicurezza sul lavoro, governo del territorio, tutela ambientale e culturale, un minimo di uniformità, che diventa tanto più pregnante se attiene alla prestazione di servizi che hanno dall'altro lato diritti sociali dei cittadini.

Sono proprio le materie di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. a definire al meglio la logica formale del nostro regionalismo e la sua peculiarità rispetto ad altri che si fondano su valutazioni de-costituzionalizzate di opportunità: mentre l'autonomia legislativa in molte ed essenziali materie garantisce alle Regioni la possibilità di perseguire l'esigenza di differenziazione che alberga nel principio di promozione dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost., la potestà legislativa di principio, che permane allo Stato, rappresenta una formidabile valvola di omogeneità degli elementi basilari della disciplina normativa negli ambiti settoriali in commento. Per cui, rimettere alle Regioni che ne facciano richiesta l'opportunità di negoziare col Governo l'acquisizione della potestà legislativa piena anche in questi ambiti significa

sottrarre alla garanzia costituzionale e rimettere al piano negoziale (oltretutto a livello intergovernativo) la ricomposizione del compromesso fra unità e autonomia.

È in quest'ordine di ragionamenti che sembrano potersi calare le iniziative (pur diverse e portate avanti da gabinetti sorretti da maggioranze politiche alternative) dei governi Conte II e Meloni e, in essi, dei rispettivi ministri per gli affari regionali: pur nella sensibile diversità delle proposte di legge quadro dell'on. Boccia e del sen. Calderoli, la comune idea di determinazione dei LEP come pre-condizione utile a definire un quadro di uniformità entro cui inscrivere le istanze - e le intese - di differenziazione sembra tradire una logica in qualche misura compensativa: la perdita, cioè, della potestà legislativa statale di principio in certe materie viene ricompensata dall'esercizio della potestà legislativa esclusiva già spettante allo Stato letto l'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., che - si ricordi - opera a mo' di materia trasversale, vale a dire come "materia-non materia", la quale, avendo a che fare con certi obiettivi di politica costituzionale più che con settori oggetto di specifiche discipline normative, è in grado di tagliare trasversalmente tutti i titoli competenziali.

Una compensazione che a chi scrive pare, tuttavia, alquanto limitata, specialmente ove si riguardino le dinamiche dei rapporti multilivello nell'ottica (molto pragmatica) delle *intergovernmental relations*. Del possibile impatto dell'attivazione della clausola di maggiore autonomia su di esse si tratterà nel presente contributo, attraverso la lente del ruolo svolto (sinora e in prospettiva) dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza delle Regioni. Un focus peculiare sarà dedicato alla materia sanitaria, per il suo valore paradigmatico in materia di cooperazione, mentre in conclusione si tratteggeranno considerazioni di massima sulle possibili conseguenze dell'autonomia differenziata sulla forma di governo del complessivo sistema repubblicano, anche in considerazione del dichiarato intento programmatico del governo Meloni di imboccare il delicato sentiero del presidenzialismo.

2. Il possibile impatto della clausola di asimmetria sull'assetto delle relazioni intergovernative: il raccordo verticale fra Stato e Regioni

Quello delle *intergovernmental relations* rappresenta un punto d'osservazione rilevante delle dinamiche degli assetti multilivello, tanto più in quegli ordinamenti in cui difetta uno strumento serio di integrazione regionale degli assetti parlamentari e dei procedimenti legislativi.

A tal proposito, è sempre utile ricordare che la Corte costituzionale, in una delle pronunce più significative per le prospettive dell'evoluzione in senso cooperativo del regionalismo italiano, ebbe a sottolineare il rilievo delle procedure collaborative specialmente «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»², vale a dire l'integrazione della commissione bicamerale di cui all'art. 126 Cost. con rappresentanti regionali.

² Corte cost., sent. 6/2004, diritto, 7.

Di qui la ragione per cui, già a partire dagli anni '90 del secolo scorso, ma soprattutto dopo la riforma del 2001, la Corte ha di sovente richiamato il rilievo della Conferenza Stato-Regioni, qualificandola come «la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni, al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre»³; e «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione [...]. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse»⁴.

Tale enfasi va, col senno del dopo, attenuata, con riferimento al ruolo effettivo nel tempo svolto dalla Conferenza - di sovente schiacciato sul profilo burocratico più che su quello politico - e, più in genere, all'ondivago operare del principio di leale collaborazione negli orientamenti della Corte costituzionale, che, dopo la fastosa stagione delle sentt. 303/2003 e 6/2004, ha subito un *revirement*, anche sotto i colpi del centralismo (di matrice, invero, più sovranazionale che statale) della legislazione emergenziale varata in reazione alla crisi economico-finanziaria degli anni successivi al 2008⁵.

La disciplina generale della Conferenza Stato-Regioni, istituita con d.p.c.m. nel 1983 e legificata con la l. 400/1988 è oggi contenuta nel d.lgs. 281/1997 (uno dei decreti attuativi della cd. riforma Bassanini), il quale attribuisce alla Conferenza funzioni consultive e di raccordo⁶. Le prime, benché attribuite alla Conferenza, sono da imputarsi sostanzialmente alla sua componente regionale, chiamata a rendere parere su di uno schema di atto di matrice governativa. L'attività di raccordo, invece, si perfeziona con l'adozione di moduli autenticamente cooperativi (l'intesa e l'accordo), perciò presupponendo la negoziazione effettiva fra Governo centrale ed esecutivi regionali. Questa può essere a sua volta sottoclassificata in attività infraprocedimentale, che trova luogo nel coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali) in attività amministrative disciplinate dalla legge statale, e in attività che prescindono da un procedimento, configurandosi come più informale, volta a definire accordi di massima in grado di condizionare il successivo esercizio delle competenze formalmente spettanti a Stato e Regioni. Mentre la prima, che trova luogo nelle intese, definisce l'attività burocratica della Conferenza, la seconda, proprio per il suo collocarsi al di fuori di specifici procedimenti e spesso della scelta legislativa statale, ne definisce il ruolo più marcatamente

³ Corte cost., sent. 116/1994, diritto, 4.

⁴ Corte cost., sent. 31/2006, diritto, 2.

⁵ Per tali evoluzioni, fra i molti, v. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le regioni*, n. 1, 2008, p. 61 ss.; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le regioni*, nn. 2-3, 2011, p. 623 ss.; R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, relazione al seminario "Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni", Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, rinvenibile online.

⁶ Sulle origini, le evoluzioni e l'attività del sistema conferenze si v., fra gli altri, P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le regioni*, 1981, p. 896 ss.; G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le regioni*, n. 5, 1994, p. 1261 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le regioni*, n. 5, 2000, p. 853 ss.; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006, p. 13 ss.; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1229 e ss.

politico. Gli accordi, infatti, in linea di massima non possono vincolare giuridicamente l'esercizio di funzioni legislative, ma rappresentano un luogo informale in cui concordare l'andamento di esse, specialmente in materie ove la sussistenza di un "inestricabile intreccio di interessi" rende pressoché impossibile applicare in modo rigoroso la logica costituzionale della separazione delle competenze⁷.

Ebbene, i governi statale e regionali sono talvolta riusciti a utilizzare tali strumenti, specialmente sul versante del raccordo delle funzioni amministrative e con particolare riferimento alla materia sanitaria⁸. Infatti, la logica di fondo che regge il sistema sanitario nazionale ruota tutta attorno ai moduli collaborativi adottati in Conferenza Stato-Regioni: i livelli essenziali dell'assistenza sanitaria (cd. LEA) sono fissati con d.p.c.m. previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, in esecuzione del piano triennale della salute, a sua volta concordato in Conferenza⁹; essa, inoltre, è coinvolta, in attuazione del medesimo piano, nelle decisioni relative al riparto del fondo sanitario nazionale che, annualmente fissato con la legge di bilancio, finanzia i sistemi sanitari regionali. In altri termini, anche le poche funzioni rimaste allo Stato in materia sono, nei fatti, informalmente condizionate dalla negoziazione con l'asse regionale¹⁰.

Del resto, la materia *de qua*, nonostante riguardi un fondamentale diritto sociale declinato dalla Costituzione in guisa di diritto universalistico, rappresenta un settore precursore nelle evoluzioni subite dal regionalismo italiano: regionalizzata, aziendalizzata e in parte privatizzata nel 1992¹¹, ha anticipato l'ampliamento dello spazio di autonomia progressivamente realizzato con la riforma cd. Bassanini e con la riforma del titolo V e ha introdotto i LEA,

⁷ Già sotto il vigore dell'originario titolo V la prevalente dottrina legittimava il principio cooperativo come valvola di funzionalità del principio separatista, volto a superare i limiti derivanti da un'interpretazione eccessivamente rigorosa del riparto costituzionale di funzioni. Cfr. F. GABRIELE, *Il principio unitario nell'autonomia regionale. Studio critico sui nodi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Giuffrè, Milano, 1980; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p. 2464 ss.; T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 45 ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 88 ss.; e *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, p. 2420 ss. Sulle evoluzioni successive alla riforma del 2001 v., invece, G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli strutture procedimenti*, Jovene, Napoli, 2006; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008; e, più di recente, 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.

⁸ Cfr. P. COLASANTE, A. IACOVIELLO, op. cit., p. 16.

⁹ V. *funditus* CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Il Livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, 29 marzo 2020, rinvenibile online.

¹⁰ Importante, sul punto, la sottolineatura di M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 24: «lo Stato determina, preventivamente e in base alla legge, i livelli essenziali delle prestazioni; [...] se lo Stato crede, può sostituire il proprio atto unilaterale con un atto consensuale, nella cui adozione siano coinvolte anche le autonomie. È quanto è accaduto con gli accordi del 22 novembre 2001 sui livelli di assistenza sanitaria» e nuovamente con la rideterminazione dei LEA del 2017.

¹¹ Per la ricostruzione storico-normativa si rinvia a L. CUOCOLO, A. CANDIDO, *L'incerta evoluzione del regionalismo sanitario in Italia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 23 settembre 2013.

anticipando la categoria generale inserita nel novellato art. 117, comma 2, lett. m), Cost. dalla l. cost. 3/2001 dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (cd. LEP).

Il sistema dei LEA e della differenziazione dei sistemi sanitari regionali sembra, insomma, rappresentare il modello per i futuri LEP, in particolare nelle materie che dovessero fare oggetto delle intese di cui all'art. 116, comma 3 Cost., ma con una differenza fondamentale: i LEA riguardano a oggi un settore per buona misura rientrante nell'etichetta "tutela della salute" e, perciò, nella competenza legislativa concorrente¹². Il che garantisce – come sostenuto in dottrina – un piano di uniformità normativa in stretta connessione con l'art. 32 Cost., assicurato dalla potestà statale di principio¹³, pur in presenza di un sensibile tasso di differenziazione (specie in alcune Regioni) della governance sanitaria e del modello di accesso dei cittadini alle prestazioni¹⁴.

Ebbene, la maggiore autonomia di cui all'art. 116, comma 3 Cost. consiste proprio nell'arretramento, nelle materie oggetto di intesa (e, dunque, potenzialmente anche la tutela della salute), della potestà legislativa statale di principio, cosicché le persistenti esigenze unitarie sarebbero rimesse esclusivamente alla logica dei livelli essenziali. Una logica che – sia detto per inciso – non può dirsi essersi rivelata particolarmente efficace con riguardo alla garanzia sostanziale del diritto costituzionale alla salute, poiché, anzitutto, non tutte le Regioni riescono a garantire i LEA, e, in secondo luogo, le Regioni sottoposte ai piani di rientro scontano uno spazio di autonomia effettiva davvero angusto. A tacere di ciò, si tratta, più a monte, di una logica che, per sua natura, declina l'uniformità dei diritti in senso minimale, facendo pendere la delicata bilancia fra eguaglianza e federalismo verso il secondo perno, aprendo alla differenziazione territoriale nei livelli di tutela effettiva¹⁵.

¹² Sulla giurisprudenza costituzionale in materia sanitaria a seguito della riforma del 2001 v. R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 11 ss.; A. CELOTTO; D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. p. 95 ss.; C. FASONE, *Tutela della salute (art. 117.3)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale scientifica, Napoli, 2005, p. 283 ss.; C. TUBERTINI, *Stato, regioni e tutela della salute*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 209 ss.; D. MORANA, *Tutela della salute*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 583 ss.

¹³ Così R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 8.

¹⁴ Particolarmente differenziati risultano i sistemi sanitari lombardo ed emiliano-romagnolo, per i quali v., rispettivamente, G. PELISSERO, *La sanità della Lombardia. Il sistema sanitario e l'attività ospedaliera nel periodo 2003-2008*, Franco Angeli, Milano, 2010; e R. GRILLI, R. TOMBA, *L'esperienza dell'Emilia-Romagna: il ruolo degli enti locali e dei professionisti*, in C. DE VINCENTI, R. FINOCCHI GHERSI, A. TARDIOLA (a cura di), *La sanità in Italia. Organizzazione, governo, regolazione, mercato*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 257 ss.

¹⁵ Finisce per deporre in tal senso anche la dottrina che ha guardato con favore alla previsione costituzionale dei LEP, dalla quale si desumerebbe «la volontà di porre al riparo dalla discrezionale determinazione delle Regioni alcuni diritti, che non possono essere ridotti ad un livello inferiore a quello stabilito dal legislatore statale. L'implicito presupposto di questa scelta, evidentemente, è il collegamento tra livelli di godimento dei diritti, eguaglianza e cittadinanza, nel senso che la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia è interpretata come rottura del legame sociale che dà vita alla cittadinanza». Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2022, p. 349.

L'eventualità – estremamente probabile – che la ritrazione della potestà statale di principio si verifichi solo per alcune Regioni determinerà l'inevitabile venir meno del ruolo che la Conferenza (e, per essa, il fronte regionale complessivamente inteso) ha sin qui svolto in una materia pur molto regionalizzata quale la sanità. Sebbene nel procedimento di attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost. previsto dall'art. 3 del d.d.l. Calderoli la Conferenza sia chiamata in causa, la singola intesa che rappresenta la fonte sostanzialmente normativa dei rapporti fra Stato e Regione istante e delle maggiori competenze di quest'ultima è chiaramente un'intesa a due, cosicché la pratica gestione *day-by-day* delle relazioni intergovernative non potrà che ridursi a un negoziato bilaterale¹⁶, come, del resto, insegna l'osservazione comparata dei sistemi prevalentemente o totalmente asimmetrici¹⁷.

Tale circostanza rivela, infine, una mancanza della riforma costituzionale del 2001, diffusamente criticata in dottrina per non aver compiuto in modo chiaro la scelta del regionalismo cooperativo, omettendo di codificare organi e procedimenti della leale collaborazione¹⁸. Come si sostenne autorevolmente all'epoca, «L'art. 116 introduce un indubbio elemento di regionalismo competitivo, non bilanciato da chiari contrappesi di regionalismo cooperativo»¹⁹. Se è vero che, dopo la citata riforma, il sistema delle relazioni Stato-Regioni ha continuato a reggersi soprattutto sull'assetto delle conferenze, ciò è avvenuto prevalentemente in via informale, anche per via del fatto che la clausola di asimmetria non è stata, frattanto, attivata.

3. Segue: il raccordo orizzontale fra Regioni

Quando si discorre di “sistema conferenze”, si è soliti fare riferimento a quel sistema “a tre punte” riorganizzato dal citato d.lgs. 281/1997 che, oltre ad avere riformato e razionalizzato la Conferenza Stato-Regioni, vi ha affiancato la Conferenza Stato-città e autonomie locali e la Conferenza unificata, che consta della fusione delle prime due. Nelle considerazioni qui svolte,

¹⁶ Vi è, in dottrina, chi ha guardato con favore alla frattura della multilateralità insita della differenziazione del regionalismo: cfr. A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2018, p. 387: «l'applicazione della differenziazione potrebbe determinare una sorta di “effetto barriera” rispetto alla tendenza espansiva delle clausole di centralizzazione utilizzate dal legislatore statale e dalla Corte costituzionale nei confronti dell'ambito decisionale regionale, rimodulando lo stesso uso, spesso distorsivo [...] del parametro della «leale collaborazione» in funzione di una partecipazione multilaterale, spesso passiva, delle Regioni alle decisioni pilotate dal centro. Il processo di differenziazione assumerebbe, quindi, una funzione “riabilitativa” dell'autonomia legislativa regionale, il cui ambito d'azione viene “negoziato” sulla base delle caratteristiche proprie di ciascun territorio».

¹⁷ Per un'analisi comparata degli organi delle relazioni intergovernative v. 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. 903 ss.

¹⁸ Cfr., fra gli altri, A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2002; e A. D'ATENA, *La difficile transizione in tema di attuazione della Riforma del Titolo V*, in *Le regioni*, nn. 2-3, 2002, p. 305 ss.

¹⁹ M. LUCIANI, *I diritti costituzionali ...*, cit., p. 353. Profeticamente l'Autore aggiungeva: «In questo disegno non è azzardato prospettare uno scenario nel quale le Regioni competono l'una con l'altra per acquisire attribuzioni sempre maggiori nella prospettiva della produzione di condizioni di superiore efficienza, tali da attirare capitali e investimenti».

tuttavia, è particolarmente la Stato-Regioni ad assumere rilievo, poiché le Regioni sono gli unici enti infrastatali dotati della potestà legislativa e, anche perciò, di autonomia politica in senso proprio, vale a dire della possibilità di sviluppare indirizzi politico-amministrativi autonomi da (e potenzialmente contrastanti con) quello statale.

Di qui l'interesse verso un altro organo, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che non fa parte del richiamato sistema e che, anzi, non deve la sua genesi a una scelta del legislatore ma alla spontanea iniziativa dei presidenti regionali che la istituirono a Pomezia nel 1981. Essa svolge oggi rilevanti funzioni di raccordo orizzontale, nel senso che offre agli esecutivi regionali uno spazio di confronto, dialogo e negoziazione sia precedente (e perciò preventivo) al confronto verticale col Ministro degli affari regionali in seno alla Conferenza Stato-Regioni, sia da questo indipendente²⁰.

Di questa Conferenza, rispetto a quella Stato-Regioni, vanno notati l'antecedenza cronologica, la struttura interna più articolata, la circostanza che venga alle volte richiamata in causa direttamente dalla legge, specialmente in tema di attività consultive. A tal riguardo, si è persino evocato l'«indirizzo tipico di un processo federale per aggregazione [...] secondo il quale il momento di cooperazione orizzontale precede quello verticale, in ragione della naturale antecedente del patto intercorso tra gli Stati membri di una costituenda Federazione»²¹.

L'affermazione appare d'immediatezza più suggestiva che realistica, ove si tenga conto della genesi e delle evoluzioni del regionalismo italiano, tanto nelle sue ragioni storiche, economiche e politiche, che nelle tecniche giuridiche di sua realizzazione. Appare, tuttavia, allo stesso tempo utile, se declinata, in ottica pragmatica, sul ruolo che la Conferenza può svolgere quale organo esponenziale del fronte regionale, indipendentemente dal rapporto col Governo. Di certo, come si anticipava, la Conferenza delle Regioni si profila, anzitutto, come strumento di raccordo orizzontale, funzionale al successivo raccordo verticale in sede di Conferenza Stato-Regioni e rivela, perciò, la sua attitudine a fare dell'incontro preventivo fra Presidenti (e/o assessori) regionali un momento per definire posizioni comuni e smussare differenze, allo scopo di presentarsi più coesi (per non dire più "forti") al confronto col Governo. Si profila, però, anche come motore di iniziative propriamente riferibili al solo fronte dei Presidenti regionali, che, cioè, prescindono dalla necessità di stipulare un'intesa o un accordo col Governo o rendergli un parere.

Sotto quest'aspetto, proprio in materia di autonomia differenziata, viene in rilievo un documento licenziato dalla Conferenza delle Regioni nell'ottobre 2018, a otto mesi dalla stipula degli accordi preliminari alle intese di cui all'art. 116, comma 3 Cost. fra Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e l'allora ministro competente on. Bressa. In esso i presidenti scrivevano: «mentre nelle passate legislature si è pensato di rifondare "lo stato regionale e delle autonomie»

²⁰ Sulla Conferenza in commento e i suoi rapporti con la Stato-Regioni v. L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2007, p. 707 ss.; G. CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 giugno 2008; G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2009. Sia inoltre consentito rinviare a L. DELL'ATTI, *Teoria e prassi del governo multilivello*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, p. 187 ss.

²¹ L. FERRARO, *La Conferenza...*, cit., p. 709.

ritoccando, anche in riduzione, gli spazi di autonomia legislativa delle Regioni, oggi l'approccio dovrà avere basi radicalmente diverse e mirare più a soluzioni specifiche sui temi del governo territoriale, garantendo comunque i principi di unitarietà, di solidarietà e di coesione sociale [...] La richiesta di attribuire alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia secondo quanto previsto all'art. 116, III comma, della Costituzione, costituisce un'ulteriore tappa nell'ambito del processo di decentramento che, dopo aver registrato un rallentamento per effetto della crisi iniziata nel 2008 e della conseguente legislazione di emergenza, sta vivendo una nuova stagione che vede la centralità ed il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali»²².

Una sorta di *position paper*, insomma, in cui tutti i presidenti regionali, meridionali e settentrionali, di centrosinistra e di centrodestra, interessati e scettici nei confronti dell'attivazione della clausola ex art. 116, comma 3 Cost., di essa fornivano una visione complessiva e in qualche misura innovativa: non già, cioè, intesa quale leva costituzionale per singole (e specifiche) Regioni per creare (o forse solo consacrare giuridicamente) un regionalismo cd. a due velocità, ma come strumento atto a favorire un avanzamento generale delle condizioni di autonomia per l'intero sistema regionale, unitariamente inteso; una sorta di riforma del regionalismo a Costituzione invariata da realizzare tramite la rinegoziazione complessiva del compromesso costituzionale fra ragioni dell'uniformità e della differenziazione²³.

Commentando il citato documento, chi scrive aveva ipotizzato che l'attivazione della clausola di maggiore autonomia potesse, così intesa, non restare appannaggio delle più "ricche" ed "efficienti" Regioni del nord Italia, ma provenire «da un numero più significativo di Regioni, diversificate sotto i piani economico, demografico e geografico, [...] significando, quanto meno sotto tale aspetto, il mantenimento di una certa concordia infraregionale e di uno spazio di contrattazione multilaterale non rilasciata ai destini incerti e solitari della negoziazione bilaterale»²⁴. In quel momento, in effetti, in tutte le Regioni ordinarie (oltre, cioè, a Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) si registrava un certo interessamento verso l'attivazione della clausola di maggiore autonomia: in Basilicata, Calabria, Puglia, Molise e Abruzzo a livello solo preliminare, mentre in Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria attraverso l'impegno, da parte dei propri organi legislativi, dei relativi Presidenti ad avviare i negoziati col Governo²⁵.

Tuttavia, rispetto a quest'ordine delle cose, le carte sul complesso tavolo dell'autonomia differenziata sono state, nel tempo, a più riprese mescolate, sia in ragione delle sfide e dei

²² CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, 18 ottobre 2018, rinvenibile online.

²³ Se lo chiedeva L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, p. 352: «dopo il fallimento della riforma Boschi Renzi, la necessità di riforme costituzionali e istituzionali si è orientata altrimenti [...]. Siamo in presenza di una nuova, più concreta e realistica stagione "costituente" delle Regioni? Siamo in presenza di una forma più dinamica di "partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze"».

²⁴ L. DELL'ATTI, *Effetti dell'autonomia differenziata sulla combinazione funzionale dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Verso una riforma del regionalismo a Costituzione invariata?*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2020, p. 876.

²⁵ Cfr. CINSEDO, *Autonomia differenziata. Dossier tecnico*, 01 novembre 2019, rinvenibile online.

momenti critici che, frattanto, il regionalismo italiano ha fronteggiato, sia in ragione dei notevoli mutamenti subiti dall'assetto politico, a livello nazionale come regionale. Si osservino, in tal senso: gli esiti delle elezioni politiche del 2018 e l'approdo al Governo delle principali forze di opposizione della XVII legislatura; le bozze di intese stipulate da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto nel 2019 con l'allora ministra per le autonomie sen. Stefani; il radicale cambio di maggioranza parlamentare nel passaggio fra i due governi Conte e la bozza allora licenziata dall'on. Boccia di legge quadro sull'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost.; la pandemia da CoViD-19, che animava un notevole conflitto fra (taluni) presidenti di Regione e Governo e il necessario giro di vite centralista per fronteggiare l'emergenza sanitaria; i chiari esiti delle elezioni politiche del 2022 e la formazione di un gabinetto politico espressione della solida (per lo meno numericamente) maggioranza di centrodestra; il transito, nelle elezioni regionali che si sono tenute dal 2018 al 2023, di 6 Regioni su 13 dal centrosinistra al centrodestra.

Ebbene, l'esito elettorale dello scorso autunno e la circostanza per cui la maggioranza delle Regioni sia, allo stato, retta da governi di centrodestra hanno impresso un'accelerazione al processo di attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost., riportando nel vivo del dibattito politico, sociale e dottrinario il tema *de quo*: presente nel programma elettorale della coalizione che ha vinto le elezioni, esso ha trovato immediato spazio nei primi passi del gabinetto attualmente in carica. Già la legge di bilancio per l'anno 2023, infatti, ha istituito una cabina di regia volta alla determinazione dei LEP, da definirsi poi formalmente con appositi decreti del Presidente del Consiglio, composta, fra gli altri, dal presidente della Conferenza delle Regioni. Il Consiglio dei ministri, inoltre, ha licenziato il già citato disegno di legge ideato dal ministro per le autonomie sen. Calderoli, volto a definire il procedimento di attivazione della clausola di maggiore autonomia e a riconnetterlo direttamente (anzi subordinandolo) alla definizione dei LEP, per le sole materie devolvibili alle Regioni richiedenti ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost. che abbiano a che fare con i LEP, altresì disciplinando la cruciale questione delle tecniche di finanziamento delle nuove e maggiori competenze acquisibili.

In sede di parere allo schema di disegno di legge in seno alla Conferenza unificata (come precedentemente anticipato dalla seduta della Conferenza delle Regioni) hanno votato contro Emilia Romagna, Toscana, Campania e Puglia²⁶, cioè tutte e sole le Regioni guidate dal centrosinistra: il posizionamento dei presidenti regionali, dunque, non ha registrato seri tentativi di convergenza fra i distinti punti di vista, né (come invece ci sarebbe stato d'attendersi) si è accomodato lungo il *cleavage* territoriale fra sud e nord del Paese, che la questione della maggiore autonomia richiama direttamente in causa, ma ha seguito pedissequamente l'andamento dei rapporti maggioranza/opposizione per come attualmente delineati nel Parlamento nazionale.

Il dato è importante anzitutto perché la dottrina che ha osservato le modalità con cui voti e posizioni si coagulano in seno alle Conferenze ha segnalato una certa rarità del prevalere

²⁶ Molto critica anche la posizione dell'ANCI (il cui presidente aveva chiesto e ottenuto un breve rinvio della discussione), che ha presentato un documento solido denso di eccezioni e scetticismi, altresì formulando proposte emendative.

dell'appartenenza partitica su quella territoriale²⁷, mentre non può non notarsi come il fattore della *party congruence* (o *incongruence*) nelle determinazioni assunte dai capi degli esecutivi nell'ambito relazioni multilivello sia, al contrario, caratteristico dei sistemi asimmetrici, proprio per il prevalere dei rapporti bilaterali²⁸.

Si tratta, dunque, di un dato che potrebbe deporre nel senso della fine di un qualsivoglia disegno unitario – del tipo di quello abbozzato sul finire della XVII legislatura – e, con essa, del tramonto dell'immagine di una classe politica regionale impegnata in prima linea a occuparsi in modo solidale ed equilibrato del futuro del regionalismo italiano.

4. Conclusioni. Le prospettive dell'autonomia differenziata sulle forme di governo fra federalismo maggioritario e torsione presidenzialista

Si è visto che la Conferenza unificata è stata coinvolta – del resto doverosamente – nel procedimento d'iniziativa legislativa del Governo sull'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., per rendere parere sullo schema di d.d.l. in materia. L'art. 2, comma 4 del disegno prevede, poi, che lo schema di intesa preliminare negoziato fra Presidente del Consiglio o Ministro degli affari regionali e Regione istante venga trasmesso alla Conferenza unificata perché ne renda parere. Inoltre, l'art. 1, comma 792 della legge di bilancio per il 2023 istituisce la cabina di regia per la definizione dei LEP, cui partecipa come componente il presidente della Conferenza delle Regioni. Il successivo comma 796 prevede l'intesa in Conferenza unificata, da adottarsi ai sensi dell'art. 3, d.lgs. 281/1997, per l'adozione del d.p.c.m. contenente la determinazione dei LEP. Un'intesa, questa, resa “debole” dall'art. 3, comma 2 del d.d.l. Calderoli, poiché superabile dal Presidente del Consiglio, che può, inutilmente decorso il termine di 30 giorni, inviare lo schema di decreto alle Camere per il relativo parere, anch'esso superabile se decorso inutilmente il termine di 45 giorni, infine portando lo schema di decreto alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Le Conferenze, dunque, vengono coinvolte nel procedimento legislativo attualmente in corso, nella struttura chiamata a definire i LEP, nel procedimento di attivazione della clausola di maggiore autonomia. Se è vero che si sarebbe potuto (o ancora si potrebbe, nel corso dell'esame parlamentare del d.d.l. Calderoli) coinvolgerle maggiormente, specialmente con

²⁷ V., in tal senso, R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze*, relazione al convegno “Il mondo delle seconde camere”, Torino, 31 marzo - 1 aprile 2005, rinvenibile online. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le regioni*, 2003, p. 230 ss., segnalava una certa conflittualità, nelle legislature esaminate, fra governo e presidenti regionali, in particolare settentrionali, nonostante, nella XIV legislatura, molti di essi appartenessero alla medesima coalizione di governo. Più di recente R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 168, individua nella condotta mediatamente tenuta dai presidenti in Conferenza un chiaro segnale della «solidarietà fra Regioni di diverso colore» politico.

²⁸ È, in particolare, il caso dell'informalissimo sistema di *intergovernmental relations* della *devolution* britannica: fra i moltissimi v. N. MCEWEN, W. SWENDEN, N. BOLLEYER, *Introduction: Political Opposition in a Multi-level Context*, in *British Journal of Politics and International Relations*, n. 14, 2012, p. 187 ss. Un'analisi comparata fra questo sistema e quello italiano di relazioni intergovernative è, se si vuole, in L. DELL'ATTI, *Conflittualità e formalismo nei rapporti fra Stato e Regioni. Le prospettive del regionalismo italiano alla luce del modello britannico delle relazioni devolute*, in *Gruppo di Pisa - La rivista*, n. speciale “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto”, 2020, p. 395 ss.

riguardo alla definizione dei LEP²⁹, il punto costituzionalmente rilevante sta altrove, e, cioè, nella frattura che l'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost. è in grado di infliggere alla simmetria del regionalismo, poiché la disarticolazione (e la decostituzionalizzazione) del punto di equilibrio fra unità e autonomia non potranno che provocare la progressiva recessione dei moduli cooperativi multilaterali in favore di quelli bilaterali, specialmente ove la maggiore autonomia sia, infine, richiesta e ottenuta dalle Regioni con maggiore capacità contributiva³⁰.

Ebbene, se è vero che – come si è detto – è dalle Conferenze che passa la gran parte delle relazioni intergovernative e che, più a monte, le relazioni multilivello nel loro complesso finiscono per risolversi in quelle intergovernative, l'attuazione dell'autonomia differenziata porta con sé rilevanti criticità che attengono alla forma di governo, con particolare riferimento ai rapporti fra legislativo ed esecutivo, nei tempi divenuti sempre più squilibrati.

Sotto quest'aspetto, vengono in rilievo due processi, non del tutto indipendenti l'uno dall'altro: il primo, la liquefazione dei partiti e la personalizzazione della politica, che hanno determinato la torsione leaderistica del sistema partitico e monocratica delle forme di governo³¹; il secondo, l'effettivo funzionamento del sistema Stato-Regioni, sempre meno incentrato sul rigoroso riparto separatista di competenze e viepiù gestito in maniera coordinata (e/o confusa) per tramite della funzione di indirizzo politico, prima della riforma del titolo V allocata in capo allo Stato tramite la clausola costituzionale dell'interesse nazionale e la funzione statale d'indirizzo e coordinamento, poi tendenzialmente concordata nel sistema conferenze³².

L'effetto combinato di questi processi è la marginalizzazione degli organi rappresentativi/legislativi, del loro atto principale (la legge) e dei loro protagonisti (i partiti), in funzione dell'emersione costituzionale e politica degli organi esecutivi, dei loro vertici monocratici e, in particolare, dei Presidenti regionali. A tal riguardo, si è sostenuto: «la critica

²⁹ Va aggiunto che, pur non previsto dalla normativa di riferimento, è stato istituito, con d.p.c.m. 23 marzo 2023, un comitato per la definizione dei LEP, presieduto da Sabino Cassese e composto da 61 esperti accademici e rappresentanti istituzionali, che svolgerà attività di supporto alla cabina di regia prevista dalla legge di bilancio. La scelta di istituire il comitato, che si profila per un carattere marcatamente tecnico-scientifico e la cui composizione può essere integrata a discrezione del ministro per gli affari regionali, potrebbe essere letta nel senso di ulteriore restringere la capacità negoziale della parte regionale nella definizione sostanziale dei LEP, ma dipenderà principalmente dal ruolo effettivo svolto dal comitato nei rapporti con la cabina di regia.

³⁰ Ciò anche in considerazione del fatto che il meccanismo di finanziamento delle Regioni speciali è improntato al medesimo meccanismo della commissione paritetica previsto dalla bozza Calderoli per le Regioni che si differenzieranno all'esito dell'attivazione della clausola di maggiore autonomia. Sulle conseguenze di tale attivazione sui vari regimi di regionalismo previsti dalla Costituzione cfr. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019. Va inoltre osservato che tutte le Regioni speciali hanno votato a favore del progetto Calderoli e che il presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia, Massimiliano Fedriga, che presiede la Conferenza delle Regioni, ha espresso un deciso *favor* verso l'autonomia differenziata, in particolare per le conseguenze di essa sulle Regioni speciali. Si tratta, d'altra parte, di Regioni attualmente tutte guidate dal centrodestra, ma su questa dirimente questione si tornerà in fine.

³¹ Si tratta di osservazioni proprie della scienza politica assai utili per la costituzionalistica: sul piano comparato v. S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo: gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 1999; e T. POGUNTKE, P. WEBB, *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005; su quello propriamente italiano v. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

³² Di recente ricostruisce tale processo R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le regioni*, nn. 1-2, 2021, p. 51 ss.

mossa alle Conferenze di essere espressione solo degli esecutivi e di non riuscire a coinvolgere o rapportarsi con il Parlamento e i Consigli/assemblee regionali diviene paradossalmente un punto di forza in presenza di sistemi elettorali (sia nazionale che regionale) volti ad assicurare la governabilità premiando le coalizioni di maggioranza³³; «paradossalmente le conferenze, proprio perché più resistenti rispetto alle Seconde camere alla penetrazione di logiche partitiche e perché composte da soggetti “forti” in grado di “impegnare” la Regione e di far applicare – tornati a casa – le decisioni ivi raggiunte, si rivelano un efficace rimedio allo strapotere del Governo centrale»; un fattore di ricomposizione degli squilibri che affliggono la «divisione dei poteri, incrinata dalla penalizzazione del Parlamento»; una sorta di «forma suppletiva di *checks and balances*»³⁴.

È significativo che in entrambi i passi citati, gli Autori debbano ricorrere all'avverbio “paradossalmente”, poiché, in effetti, non è così immediato per la costituzionalistica, restare appagata dal recupero per via governativa e maggioritaria dello svilimento del rilievo dei legislativi in un sistema democratico-sociale il cui modello costituzionale di democrazia è invece delineato in senso prevalentemente rappresentativo e parlamentare. Beninteso: non si vuole sminuire il rilievo delle riportate opinioni. Anzi, occorre ricordare che la scelta del Costituente di superare il modello del decentramento delle competenze e di dotare di autonomia politica l'innovativo circuito regionale era animata, fra l'altro, dal tentativo di creare un antidoto istituzionale – costituzionalmente garantito – alla concentrazione di potere nelle mani dell'esecutivo centrale, tramite la diffusione territoriale della funzione d'indirizzo³⁵. D'altra parte, la circostanza per cui il dialogo intergovernativo di sovente condiziona la (o si sostituisca alla) dialettica parlamentare, non sembra poter operare, di per sé solo, come correttivo alla perversione dei rapporti fra Parlamento e Governo, nel tempo perpetrata tramite l'abuso della decretazione d'urgenza e delegata, della questione di fiducia, della prassi del maxiemendamento d'iniziativa governativa e della “fuga dal regolamento” verso più arbitrarie forme di normazione secondaria.

È noto che, nei rapporti intergovernativi, si scontrino Presidenti regionali fortemente (per non dire eccessivamente) stabilizzati dall'elezione diretta e dal meccanismo del *simul-simul* con un Presidente del Consiglio reso assai debole da una forma di governo del tutto de-razionalizzata e da una struttura governativa prevalentemente collegiale. È anche noto che il punto 3 del programma elettorale della coalizione attualmente al Governo fra l'altro preveda – sotto la singolare rubrica “Riforme istituzionali, della giustizia e della pubblica amministrazione *secondo Costituzione*”³⁶ – l'attuazione dell'autonomia differenziata e l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Negli anni '90 del secolo scorso, il tentativo di riformare il sistema istituzionale nel suo complesso in senso maggioritario e monocratico è riuscito a livello locale e regionale, mentre è

³³ G. CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, su *Astrid-online*, 2008, rinvenibile online, p. 9.

³⁴ R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza ...*, cit., p. 948. Cfr., in tal senso e precedentemente, anche P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in *Diritto amministrativo*, 1998, p. 363 ss.

³⁵ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 59 ss.

³⁶ Corsivo aggiunto.

rimasto (per lo meno) incompiuto a livello nazionale, ove la ricomposizione dell'assetto partitico attorno alle coalizioni e l'adozione di formule elettorali prevalentemente maggioritarie non ha mai davvero modificato il sistema nel senso del rafforzamento elettorale dell'esecutivo e del Presidente del Consiglio. In parallelo alla maggioritarizzazione dei sistemi elettorali, è significativo osservare che tutte le tentate riforme costituzionali della forma di governo, a partire dal citato periodo, hanno perseguito la stabilizzazione dell'esecutivo attraverso il rafforzamento in senso monocratico della forma di governo³⁷. Così, alla ricerca di una sorta di *reductio ad unum* delle forme costituzionali del potere politico, le pur diverse formule istituzionali del premierato e del semipresidenzialismo sono apparse pressochè fungibili: per limitarsi a due significativi esempi, la proposta del relatore della commissione bicamerale D'Alema (1997) conteneva entrambe le soluzioni, mentre la commissione Quagliariello (2013) concordava sul necessario rafforzamento monocratico della forma di governo, presentando le due formule come egualmente utili allo scopo.

Ebbene, rispetto alla forma di governo nazionale, il programma del governo Meloni sembra collocarsi in una consimile retorica della democrazia decidente, da realizzarsi attraverso l'adozione di moduli fortemente monocratici (per la concentrazione dei poteri nel singolo) e leaderistici (per la legittimazione elettorale diretta)³⁸, non troppo dissimilmente, dunque, rispetto alla logica del cd. federalismo maggioritario che resse la riforma delle forme di governo comunale, provinciale e regionale degli anni 1993 e 1999.

Da un lato, dunque, la torsione presidenzialista a livello nazionale potrebbe portare con sé l'estetica istituzionale della coerenza delle forme di governo dei vari livelli territoriali della Repubblica. D'altra parte, su di un piano più sostanziale, occorrerebbe considerarne i pericoli nei confronti della già riferita esclusione degli organi legislativi/rappresentativi dal circuito decisionale multilivello, e della frattura di quel contraltare rappresentato dal fronte regionale (ammesso che esista davvero) che sarebbe la più immediata conseguenza della dissimmetrizzazione del regionalismo.

Cosicché la combinazione fra la maggiore autonomia devoluta a poche e specifiche Regioni del nord del Paese e un presidenzialismo non compensato da adeguati correttivi possa creare una complessiva disarticolazione del già molto squilibrato assetto della divisione dei poteri³⁹.

³⁷ Per un'approfondita analisi delle quali si rinvia a C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p. 431 ss.

³⁸ Per tale qualificazione sia consentito rinviare al mio recentissimo *Continuità e ambiguità della forma di governo lungo la storia costituzionale italiana: appunti brevi sull'ipotesi presidenzialista*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 1, 2023, p. 251 ss.

³⁹ Sulla combinazione fra i due provvedimenti e i relativi effetti sugli equilibri costituzionali v. G. AZZARITI, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in *Queste istituzioni*, n. 4, 2022.