

LA VERTICALIZZAZIONE DELLA DECISIONE POLITICA E IL RAPPORTO TRA STATO E REGIONI NEL CONTRASTO ALLA DIFFUSIONE DEL CONTAGIO DA COVID/19.

di Paola Mazzina *

Sommario. 1. Premessa. — 2. Misure di contrasto alla diffusione della pandemia Covid/19, rapporti Stato-Regioni e fuga dalle intese. — 3. Pandemia, torsioni monocratiche e percorsi di personalizzazione politica. — 4. Il rafforzamento degli organi di raccordo cooperativo.

167

1. Premessa.

La tutela della salute – espressione inserita nell’art. 117, comma 3, Cost. con la l. cost. n. 3/2001 – è stata disciplinata nel nostro ordinamento attraverso disposizioni che nel tempo, ad elementi di uniformità giuridica, ne hanno affiancato altri di differenziazione, modulazioni entrambe rinvenibili nell’originario dettato costituzionale ed in successive riforme costituzionali e legislative¹.

Le ricadute territoriali derivate da tale impianto hanno alimentato un ampio dibattito sulla reale capacità del decentramento sanitario di assicurare i principî di solidarietà e uguaglianza e la sostenibilità finanziaria dei servizi – temi che gravano sulla responsabilità delle istituzioni politiche regionali e che si sono più volte intrecciati con le proposte di ulteriore devoluzione di competenze alle Regioni – ma hanno anche offerto l’occasione, in piena emergenza pandemica, per testare la tenuta dei modelli di organizzazione sanitaria e della forma di governo regionale, mettendo complessivamente alla prova anche i rapporti tra Stato e Regioni.

* Professoressa Associata in Diritto costituzionale – Università di Napoli “Parthenope”.

¹ I modelli di erogazione del servizio sanitario sono tendenzialmente distinguibili – sulla scorta delle esperienze regionali maturate nel tempo – in due opposti approcci politico-istituzionali: quello fondato sulla valorizzazione del principio costituzionale di solidarietà sociale e quello centrato sull’individualizzazione della risposta al bisogno e, segnatamente, sul principio di concorrenza, sulla limitazione al minimo dell’organizzazione sanitaria e, quindi, sulla valorizzazione della libertà di scelta del singolo. Per tutti, L. Vandelli, *Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione*, in L. Vandelli e F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 9 ss.

Ci si propone di indagare qui il modo di manifestarsi della decisione politica statale e regionale di fronte all'imprevista crisi sanitaria, segnatamente quanto all'impatto che si è prodotto sulla forma di Stato e, quindi, sul rapporto tra lo Stato e le articolazioni del potere a livello regionale².

2. Misure di contrasto alla diffusione della pandemia Covid/19, rapporti Stato-Regioni e fuga dalle intese.

Il punto di partenza delle complesse dinamiche da indagare va fatto risalire, come noto, alla dichiarazione di emergenza nazionale deliberata dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020, che ha individuato la fonte con cui regolare il fenomeno nelle ordinanze di cui all'art. 25 del Codice della protezione civile, da adottarsi dal Capo del Dipartimento della protezione civile sulla base di intesa con le Regioni e Province autonome territorialmente interessate³; e, segnatamente, nelle prime ordinanze di contenimento e gestione della diffusione del virus che, contestualmente, sono state adottate dal Ministro della salute, anche in questo caso d'intesa con alcuni Presidenti di Regione (tra i primi quelli della Lombardia e Veneto), ai sensi dell'art. 32 della l. n. 833/1978⁴.

Tuttavia, già con il d.l. n. 6/2020 il Governo, ponendosi in termini in discontinuità rispetto agli interventi normativi indicati, ha sostituito il sistema delle «intese» con un tipo di collaborazione più attenuata, laddove, all'art. 3, comma 1, ha attribuito un ruolo centrale

² Tra i primi volumi che hanno trattato il tema — che ha praticamente pressoché monopolizzato nell'ultimo biennio l'attenzione dei giuristi e non solo nel nostro Paese — sotto varie angolature si segnalano in Italia, S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020. *Ex plurimis*, anche M. Borgato e D. Trabucco (a cura di) *Covid-19 vs. democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell'emergenza sanitaria*, Napoli, 2020; M. Cavino, L. Conte, S. Mallardo e M. Malvicini, *Un'imprevista emergenza nazionale. L'Italia di fronte al COVID-19*, Napoli, 2020; F. Niola e M. Tuozzo (a cura di), *Dialoghi in emergenza*, Napoli, 2020; I. Nicotra, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2020.

³ Il Consiglio dei ministri ha adottato la deliberazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020 (*Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*) e demandato inizialmente la gestione dell'emergenza alle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile. Una peculiare ricostruzione, che riconduce il sistema derogatorio adottato a un'applicazione del modello costituzionale di cui all'art. 78 Cost, ma senza esplicitarlo, per la mancanza nella nostra Costituzione di specifiche “clausole costituzionali di emergenza” (presenti invece in altre Costituzioni contemporanee) è proposta da S. Prisco e F. Abbondante, *I diritti al tempo del Coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 1/2020.

⁴ Si tratta delle ordinanze di carattere contingibile e urgente del Ministero della salute adottate, tra le prime di una copiosa produzione, ai sensi dell'art. 32, l. n. 833/1978, a partire dal 21 e 22 febbraio 2020, d'intesa con il Presidente della Regione Lombardia e con il Presidente della Regione Veneto, per l'istituzione delle prime zone rosse.

nella gestione dell'emergenza ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (dd.PP.CC.mm.), provvedimenti ai quali è stata demandata l'adozione di misure di contrasto al Covid -19, stabilendo che fossero adottati «sentiti» i Presidenti di Regione, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, a seconda dell'ampiezza del territorio interessato dalle medesime misure ed affidando ai Presidenti di Regione e ai Sindaci la facoltà di adottare, nelle more della loro adozione e in casi di estrema necessità ed urgenza, misure di contrasto alla pandemia, la cui efficacia è stata subordinata alla comunicazione al Ministro della salute entro le successive ventiquattro ore⁵.

Pur nel concorso di più fonti di disciplina della medesima situazione d'urgenza, è emersa da subito la mancata previsione di forme di concertazione o strumenti di coordinamento volti a favorire un confronto costante tra centro e periferie, circostanza che ha instaurato un orientamento, confermato in maniera ancora più netta con il successivo d.l. n. 19/2020, pressoché abrogativo del precedente, ma teso ad attrarre comunque al centro la gestione

⁵ Ci si riferisce al d.l. n. 6/2020, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* pubblicato sulla G.U. del 23 febbraio 2020 a 48 ore di distanza dai primi interventi del Ministro della salute, convertito con modifiche nella l. 13/2020 e seguito dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri rubricato *Disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*. L'emergenza sanitaria è stata gestita attraverso l'adozione di una serie di provvedimenti di varia natura giuridica. A livello statale si è fatto uso dei decreti legge, dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, delle ordinanze ministeriali e del Dipartimento di Protezione Civile, nonché di ulteriori atti e provvedimenti amministrativi destinati ad incidere su vari settori dell'ordinamento. A livello sub-statale, le Regioni e molti Comuni hanno attuato ed implementato le previsioni emergenziali nazionali e, in qualche caso, hanno adottato iniziative autonome, approvando una serie di ordinanze contingibili e urgenti, alcune delle quali di dubbia validità o palesemente illegittime (e, infatti, alcune sono state successivamente annullate dai Prefetti). Tra i problemi di natura costituzionale innescati dalla pandemia una delle prime questioni che si è posta ha riguardato il rapporto tra stato di emergenza e sistema delle fonti. Per tutti, G. Azzariti, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020. Su tale piano, nel rilevare che l'utilizzo del decreto legge e dei dd.PP.CC.mm. all'inizio è stato «[...] concepito in modo improprio come una sorta di delega in bianco e successivamente in modo più corretto, attraverso una più puntuale tipizzazione delle misure adottabili», ci si è interrogati se «[...] la strada intrapresa fosse davvero una strada obbligata [...]» o non si potesse affidare lo stesso compito alla fonte regolamentare sottoposta come è ad una serie di controlli preventivi al Consiglio di Stato ed al Presidente della Repubblica, dai quali sfugge il d.P.C.m. Cfr. P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fascicolo speciale/2020, p. 297.

Rilievi critici nei confronti della linea del Governo di interloquire con il Presidente della Conferenza delle Regioni si ritrovano in particolare in E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid -19? Più forma che sostanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fascicolo speciale/2020, p. 502 e ss. che, nel rilevare la crisi nella fase dell'emergenza del principio di leale collaborazione, individua nel sistema delle Conferenze un asse portante della nostra forma di Stato, in grado di bilanciare il principio di unità della Repubblica con quelli dell'autonomia e del decentramento; E. D'Orlando, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, *Ivi*, p. 578 ss.; e 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, p. 24 ss.

del contrasto alla pandemia⁶.

Con l'adozione del d.l. n. 19/2020, convertito nella l. n. 35/2020, è stato infatti consentito alle Regioni (cfr. art. 3, commi 1 e 2) di introdurre esclusivamente misure restrittive in via ulteriore rispetto a quelle vigenti, per far fronte a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, tali da interessare il relativo territorio (nella sua interezza o anche solo in una parte), sempre nelle more dell'adozione dei dd.PP.CC.mm., prevedendo, inoltre, la validità di quanto disposto anche nel caso di atti posti in essere per ragioni di sanità, in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente⁷.

In altri termini, con il d.l. n. 19/2020 il Governo, nell'intervenire nuovamente sui rapporti tra Stato e Regioni, ha tipizzato all'art. 1, comma 2, le misure potenzialmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare durante un tempo limitato i rischi sanitari conseguenti, sostituendo alla eccessiva genericità delle disposizioni di cui al d.l. n. 6/2020 una definizione dettagliata ed esaustiva di tutte le misure applicabili per contrastare l'emergenza⁸.

⁶ Tale orientamento, già presente nel d.l. n. 6/2020, è stato confermato dalla legge di conversione n. 13/2020, con cui il legislatore interviene sugli artt. 2 e 3 del d.l. n. 6/2020 stabilendo, rispetto all'art. 2, che i riferimenti alle autorità competenti a provvedere, che nel testo del d.l. n. 6/2020 risultavano generici, devono essere letti nel quadro dei poteri attribuiti al Presidente del Consiglio dei ministri, come previsto nell'art. 3, comma 1, e agli altri poteri previsti espressamente nel successivo comma 2. A questo comma si aggiunge un ulteriore periodo, in forza del quale le misure eventualmente adottate dai Presidenti delle Giunte regionali e dai Sindaci, nelle more dell'adozione dei dd.PP.CC.mm., perdono efficacia se non comunicate al Ministro della salute entro ventiquattro ore. Inalterato resta il comma 5 dell'art. 3, d.l. n. 6/2020, che attribuisce soltanto ai Prefetti il compito di monitorare l'attuazione delle misure di contenimento, avvalendosi delle forze dell'ordine e delle forze armate.

⁷ Il d.l. n. 19/2020, all'art. 3, comma 1, ha previsto che: «Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale». In particolare, il d.l. n. 19/2020 supera le criticità contenute nel d.l. n. 6/2020, tipizzando (come già notato) le misure adottabili con d. P. C. m. e introducendo una loro durata predeterminata, non superiore a trenta giorni, ancorché reiterabili e modificabili sino alla conclusione dello stato di emergenza. Quanto ai Sindaci, viene fatto divieto di adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali e regionali, né eccedendo i limiti cui erano sottoposte le ordinanze regionali (art. 3, comma). L'art. 2, comma 3 salva gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del d.l. n. 6/2020, ovvero ai sensi dell'art. 32, l. n. 833/1978.

⁸ Si è stabilito, così, che solo in questo ambito i singoli provvedimenti attuativi avrebbero potuto decidere, a seconda del luogo e del momento di applicazione, le misure più opportune ed efficaci, affidando (cfr. art. 2, comma) a dd.PP.CC.mm. – ossia, anche in questo caso, ad atti dell'Esecutivo, *rectius*, del Presidente del Consiglio – adottati o su proposta del Ministro della salute o dei Presidenti di Regione o del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il compito di individuare le misure di cui all'art. 1, ed ammettendo, ai sensi del comma, che in casi di estrema necessità e urgenza, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al precedente comma e con efficacia limitata fino a tale momento, il Ministro della salute potesse adottare, con ordinanze di carattere contingibile e urgente (in base all'art. 32, l. n. 833/1978), le misure previste dall'art. 1 del provvedimento in esame.

Di fronte alle numerose ordinanze regionali e comunali che il più delle volte si sono rivelate riproduttive del contenuto dei dd.PP.CC.mm., si è con tale riformulazione ridotto drasticamente il potere di ordinanza delle Regioni, segnando così una netta cesura non solo rispetto all'indirizzo seguito a partire dal 21 febbraio 2020 (allorché, in attesa della introduzione della speciale disciplina emergenziale di cui al citato d.l. n. 6/2020, sono state adottate le ordinanze del Ministro della salute d'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate dal contagio), ma anche rispetto al d.l. n. 6/2020, con cui si era consentito un intervento delle Regioni nella definizione dei divieti «nelle more» dell'approvazione dei dd.PP.CC.mm., peraltro nei soli casi di «estrema necessità e urgenza»⁹.

Il ridimensionamento della partecipazione delle Regioni alla fase iniziale di adozione delle misure di contrasto alla diffusione del virus — ossia quella, per intendersi, in cui il ruolo degli enti territoriali può essere più rilevante e decisivo — è agevolmente desumibile dall'art. 3: disposizione con cui, come si è anticipato, è stato regolato il rapporto tra le misure statali adottate con dd.PP.CC.mm. per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i provvedimenti degli enti territoriali posti in essere per la medesima finalità e che, al comma 1, ha circoscritto nei presupposti, nel contenuto e nell'efficacia i poteri delle Regioni di stabilire misure di contrasto all'emergenza anche se contenute in atti posti in essere per ragioni di sanità sulla base di disposizioni di legge previgenti (comma 3).

È evidente che lo Stato, nel rafforzare il potere di coordinamento statale nella gestione dell'emergenza rispetto a quanto già previsto nei decreti legge precedenti (dd.l. nn. 6 e 9/2020, di cui peraltro il d.l. n. 19/2020 ha previsto l'abrogazione), ha perseguito l'obiettivo di evitare che l'efficacia delle misure statali potesse essere ridotta da iniziative concorrenti degli altri livelli territoriali, preferendo alla condivisione dei provvedimenti un accentramento dei poteri socio-sanitari di gestione della crisi in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, spinto — intersecando così competenze statali e regionali — fino a

⁹ Sulla base dell'andamento della situazione epidemiologica nel territorio, è stato consentito alle Regioni introdurre misure derogatorie rispetto a quelle disposte dai dd.PP.CC.mm. (adottati ai sensi dell'art. 2, d.l. n. 19/2020), esclusivamente nelle more dell'adozione di ulteriori dd.PP.CC.mm. e con contestuale informazione nei confronti del Ministro della salute. L'art. 2, d.l. n. 19/2020, al comma 1, demanda l'adozione delle misure di contenimento (elencate nell'art. 1) ai dd.PP.CC.mm., per l'adozione dei quali si procede su proposta del Ministro della salute o su impulso delle Regioni (con una proposta dei Presidenti delle Regioni interessate, qualora le misure riguardino esclusivamente una o più Regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, qualora le misure riguardino l'intero territorio nazionale). In entrambi i casi, il decreto è adottato sentiti il Ministro dell'Interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia (nonché sentiti i Presidenti delle Regioni interessate o il Presidente della Conferenza delle Regioni nel primo caso).

fissare il divieto che provvedimenti regionali potessero incidere sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia¹⁰.

Nel momento in cui sono stati registrati i primi importanti risultati sul fronte del contenimento dell'emergenza sanitaria e si sono create le condizioni per favorire la ripresa dell'attività economica, è intervenuto il d.l. n. 33/2020 che, nel modificare ancora le disposizioni richiamate, ha rafforzato il ruolo delle Regioni nella gestione dell'emergenza, attribuendo loro, unitamente al monitoraggio della situazione epidemiologica e conseguentemente agli esiti dello stesso, la facoltà di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte dai dd.PP.CC.mm. e definendo anche le caratteristiche della cd. *fase 2* e i tempi per le riaperture delle diverse attività sociali ed economiche, fatta eccezione per la scuola e l'università¹¹.

In termini generali, l'art. 1, d.l. n. 33/2020 sembra segnare la volontà del Governo di affidare maggiori poteri circa il monitoraggio epidemiologico e le conseguenti azioni alle Regioni, ristabilendo così un certo decentramento decisionale e tuttavia — con un successivo decreto dal contenuto nuovamente oscillante rispetto al d.l. n. 33/2020, ossia il d.l. n. 125/2020 — si è ritornati a riservare alle Regioni parziali spazi di decisione, laddove si è riconosciuta, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a) (*Misure regionali in deroga ai DPCM*) la facoltà di introdurre misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid/19, in deroga a quelle contenute nei dd.PP.CC.mm., ma solo per l'adozione di misure più restrittive, salvo disposizioni diverse disposte dai medesimi dd.PP.CC.mm.¹².

Se le richiamate misure derogatorie, prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 125/2020,

¹⁰ La disposizione sembra ispirarsi all'art. 120 Cost. che, come noto, attribuisce al Governo la facoltà di sostituirsi ad organi delle Regioni nel caso di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica". E, tuttavia, si è rilevato che il rispetto del principio di sussidiarietà e leale collaborazione, previsti dalla Costituzione, è stato osservato con riferimento al primo principio (sussidiarietà) per ragioni di gestione di una malattia che ha riguardato tutta la Nazione, mentre più complesso è il giudizio in merito al secondo principio (leale collaborazione) che, come la prassi ha posto in evidenza, non ha funzionato in maniera corretta. Cfr. E. Longo, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fascicolo speciale/2020, p. 393.

¹¹ Il rafforzamento del ruolo delle Regioni in questa fase si ricava da due disposizioni: la prima, contenuta nell'art.1, comma 16, con cui è stata attribuita alle Regioni, unitamente al monitoraggio della situazione epidemiologica e conseguentemente agli esiti dello stesso, la facoltà di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte dai dd.PP.CC.mm.; la seconda, prevista dall'art.1, comma 14, ai sensi del quale alle Regioni spetta la definizione dei protocolli e delle linee guida per la prevenzione e la riduzione del rischio di contagio cui è subordinato lo svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali.

¹² In particolare, la disposizione in esame modifica l'art. 1, comma 16, terzo periodo, del d.l. n. 33/2020 nella parte in cui delinea un quadro normativo, in cui le Regioni sono tenute all'effettuazione di un monitoraggio, con cadenza giornaliera, dell'evoluzione della situazione epidemiologica e delle condizioni di adeguatezza del sistema sanitario nazionale.

potevano dunque essere di carattere sia ampliativo, sia restrittivo, rispetto alle prescrizioni contenute nei dd.PP.CC.mm., con la modifica introdotta dalla lettera *a*) dell'art. 1, comma 2, si è confermata la possibilità per le Regioni di adottare solo misure *in peius*, comprimendosi di nuovo il margine di discrezionalità in capo alle stesse per l'adozione di misure ampliative, adottabili nei soli casi eventualmente previsti dai dd.PP.CC.mm., nel rispetto dei criteri ivi indicati e previa intesa con il Ministro della salute, non essendo più sufficiente la mera comunicazione al medesimo titolare del Dicastero¹³.

L'andamento altalenante del legislatore in ordine all'ampliare e ridurre i margini di decisione politica delle Regioni lo si ritrova anche nel d.P.C.m. 3 novembre 2020 – con l'introduzione del sistema della zonizzazione *per colori*, volta a differenziare le misure di contenimento del contagio a seconda della gravità del livello di diffusione e di rischio e, segnatamente, della capacità delle Regioni di farvi fronte – che si muove nella direzione di un riconoscimento a favore delle Regioni di maggiori spazi di intervento, nella parte in cui demanda alle ordinanze del Ministro della salute la classificazione dei territori regionali in diverse aree di rischio, il monitoraggio dell'andamento epidemiologico negli stessi e le eventuali modifiche delle misure restrittive delle libertà, rispetto a quelle precedentemente individuate, prevedendo, se ampliative, l'intesa con il Presidente della Regione interessata¹⁴; e, successivamente (a ridosso delle festività natalizie) nei provvedimenti con i quali sono stati, per l'ennesima volta, adottati interventi statali uniformanti, diretti a introdurre nuove restrizioni¹⁵.

¹³ Nella relazione illustrativa al decreto legge, si specifica che tale novella è ritenuta opportuna, alla luce della recrudescenza dell'infezione da Covid/19, al fine di evitare che possano essere adottate misure di contrasto all'epidemia meno restrittive di quelle previste a livello nazionale, tranne nei casi in cui si tratti di modulare diversamente le predette misure sul territorio, in ragione della diffusione del virus. Dalla formulazione vigente si evince che qualora la Regione intenda adottare misure derogatorie ampliative, oltre ad acquisire l'intesa del Ministro della salute, sia anche tenuta a informare dell'iniziativa il medesimo titolare del Dicastero.

¹⁴ Artt. 1, 2 e 3 del d.P.C.m., 3 novembre 2020 che, nel differenziare per territori le misure restrittive, ha fissato misure restrittive delle libertà fondamentali comuni a tutte le Regioni (art. 1: zona gialla), ed ammesso misure più restrittive, distinte per forme e gradi di restrizioni, valevoli soltanto in alcune Regioni (art. 2: zona arancione; art. 3: zona rossa).

¹⁵ La scelta di differenziare la mappatura dei territori regionali, secondo il grado di rischio di diffusione del contagio da Covid-19, è stata successivamente ripresa dal d.l. n. 15/2021, che prevede diverse zone di rischio: bianca, gialla, arancione e rossa (art. 1), nelle quali sono applicabili misure restrittive comuni e misure differenziate secondo le diverse aree, sulla base di quanto disposto dal d.P.C.m. 2 marzo 2021. Si vedano, rispettivamente, il Capo I per le misure applicabili sull'intero territorio nazionale e i Capi II, III, IV e V per le misure differenziate, del d.P.C.m. 2 marzo 2021, contenente *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15, recante*

Di nuovo nel segno della differenziazione – ma stavolta *in peius* – opera il successivo d.l. n. 44/2021 che ha riconosciuto, indicando il periodo temporale, ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di applicare le misure stabilite per la zona rossa, nonché ulteriori, motivate, misure più restrittive tra quelle previste dall'art. 1, comma 2, d.l. n. 19/2020, fatto salvo quanto previsto dall'art. 2, comma 1.

Più precisamente, il d.l. n. 44/2021, nell'interrompere la catena dd.ll./dd.PP.CC.mm. e nell'archiviare l'utilizzo dei dd.PP.CC.mm., segna certamente un deciso cambio di passo nell'utilizzo delle fonti nella gestione pandemica, restituendo alla dimensione collegiale del Consiglio dei ministri l'adozione di specifiche misure di contenimento; ma, quanto ai rapporti tra gli enti territoriali intermedi, da una parte all'art. 1, comma 5, ammette la possibilità dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di applicare, con motivazione, nei propri territori, per un periodo limitato e in presenza di alcuni parametri ivi previsti, le misure stabilite nella zona rossa, nonché ulteriori misure più restrittive, tra quelle previste dall'art. 1, comma 2, d.l. n. 19/2020; e, dall'altra, tuttavia, all'art. 2, comma 1, esclude che gli stessi possano derogare alle misure previste dal decreto riguardanti la didattica in presenza per le scuole di infanzia, per le scuole elementari e per il primo anno delle scuole medie, salvo casi eccezionali di presenza di focolai nella popolazione scolastica anche localizzati e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità¹⁶.

Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Si tratta dell'ultimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri utilizzato dal Governo per la gestione della pandemia, da qui in poi si è fatto ricorso soltanto allo strumento del decreto-legge.

¹⁶ I rapporti tra Stato e Regioni sono stati affrontati, tra gli altri, da 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 *Dirittiregionali.it*, n. 1/2020, p. 361 ss.; L. Cuocolo, *L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, in *DPCE online*, n. 1/2020, p. XV s.; F. Furlan, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *Federalismi.it*, n. 26/2020, p. 74 ss.; E. Longo, *Episodi*, cit., p. 383 ss.; G. Scaccia e C. D'Orazi, *La concorrenza tra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 3/2020, p. 116 s. ai quali si rinvia anche per la disamina di alcuni casi pratici. In argomento sia consentito rinviare più ampiamente a P. Mazzina, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2020.

Più recentemente, si vedano M.P. Iadicicco, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità. Riflessioni su di un antico travaglio, limiti e criticità di alcune proposte di riforma. "Tutto cambi affinché tutto rimanga com'è"*, in *Dirittiregionali.it*, n. 3/2021; C. Negri, *Le relazioni fra lo Stato e le Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19 tra uniformità e differenziazione*, Ivi; F. Pastore, *Le sedi di composizione e di tutela degli interessi nelle relazioni tra livelli territoriali di governo in Italia durante l'emergenza pandemica*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2021. Osservazioni critiche hanno riguardato l'indifferenziata applicazione, per buona parte del 2020, su tutto il territorio nazionale delle stesse identiche misure di contenimento della diffusione del contagio ponendo l'attenzione sulla diversa capacità di ripresa dei territori. In argomento, si consigliano i contributi di M. Betzu e P. Ciarlo, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *Biodiritto.org*, 22

La ricognizione della produzione normativa evidenzia che, rispetto all'emarginazione (o meglio, all'autoemarginazione) del Parlamento e delle assemblee in genere, l'Esecutivo ha scelto di mantenere a livello centrale le misure necessarie per evitare il contagio e mettere in sicurezza i cittadini, lasciando solo alcuni e limitati poteri alle Regioni (e ai Sindaci).

Prova ne è che, sul piano delle fonti, si è fatto largo impiego dei decreti legge e dei dd.PP.CC.mm. – la cui produzione, come si riferiva, è stata interrotta soltanto con il d.l. n. 44/2021 – e con una copertura legislativa che – almeno fino al d.l. n. 19/2020 – è stata considerata discutibile; mentre, sul piano delle competenze, sono state combinate quelle esclusive – si pensi all'ordinamento e all'organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, all'ordine pubblico e sicurezza, alla profilassi internazionale (cfr. art. 117, comma, lett. g), h), e q), Cost.) – e concorrenti, come la tutela della salute e la protezione civile (cfr. art. 117, 3° co., Cost.), queste ultime utilizzate ora secondo lo schema tipico delle materie concorrenti, ora secondo il modello della *chiamata in sussidiarietà*, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalle sentenze n. 303/2003 e n. 6/2004, il cui indirizzo (fino ad allora costante) ha subito un arresto in argomento con la recente sentenza n. 37/2021, con cui la Corte costituzionale ha avallato la centralizzazione dei poteri.

La pronuncia merita particolare attenzione per le riflessioni che si stanno conducendo in questa sede. La Corte, relativamente all'inquadramento della normativa di contrasto alla pandemia nell'ambito del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, dopo aver sospeso per la prima volta in via cautelare l'efficacia della l.reg. n. 11/2020 della Regione Valle d'Aosta (ordinza n. 4/2021), posta di fronte a caratterizzanti disposizioni della legge regionale impugnata dal Governo per assunta violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost., nella parte in cui individuavano un modello regionale di gestione della pandemia alternativo rispetto a quello adottato a livello centrale, ha affermato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia, riconducendola alla profilassi internazionale *ex art. 117, 2 comma, lett. q), Cost.* Essa viene dalla sentenza considerata l'unica materia in grado di ricomprendere ogni misura per contrastare la pandemia o per prevenirla, e includere la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, fino al punto di assorbire ogni altro possibile profilo della disciplina¹⁷.

marzo 2020, p. 3 ss.; posizione più ampiamente presente in *Idd., Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Dirittiregionali.it*, n. 1/2020, p. 582 ss.

¹⁷ Punto 7) del *Considerato in diritto* della sentenza n. 37/2021 della Corte costituzionale, rinvenibile su *giurcost.org* al quale sito si rimanda anche per i commenti alla stessa.

Oltre a perfezionare una riconfigurazione della competenza in materia rispetto alla precedente giurisprudenza, la pronuncia *de qua* non solo pone in secondo piano le materie concorrenti aventi un rapporto diretto con le emergenze sanitarie, come la tutela della salute e la protezione civile, ritenendo che gli atti di gestione debbano essere statali e che le Regioni possano solo adottare misure restrittive rispetto a quelle statali, ma ha affermato che il principio di leale collaborazione fra Governo e Regioni opera solo fra due organi legislativi, sia pure con compiti diversi, come nel caso della potestà concorrente e se vi sono ipotesi di attrazione in sussidiarietà¹⁸.

Più precisamente, la Corte — come è stato sottolineato — propone un modello di gestione della pandemia che si discosta, anzi si pone come alternativo, rispetto a quello collaborativo rinvenibile nei suoi precedenti indirizzi¹⁹.

3. Pandemia, torsioni monocratiche e percorsi di personalizzazione politica.

Una rilettura dei provvedimenti finora esaminati che sia attenta anche alle dinamiche politiche innescate dal complesso normativo adottato per contrastare l'emergenza pandemica non può omettere di considerare le continue tensioni tra potere centrale e poteri locali che hanno accompagnato le distinte fasi della messa in opera di tutte le azioni di contrasto alla pandemia: dalle chiusure delle frontiere, a volte solo minacciate, alle limitazioni della circolazione di beni e servizi tra le Regioni, all'adozione di misure in contrasto con la ordinaria normativa nazionale.

Va poi considerato lo stesso andamento della campagna vaccinale, rispetto alla quale, per esempio, la determinazione dei criteri di selezione delle categorie di persone alle quali garantire una precedenza nell'accesso ai vaccini ha visto favoriti in alcuni casi categorie o territori ulteriori rispetto a quelli individuati dal Piano nazionale²⁰.

¹⁸ G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *Lacostituzione.info*, 21 marzo 2021.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Se si pone l'attenzione sulla campagna vaccinale emerge che anche le differenziazioni fra le Regioni in ordine alla somministrazione dei vaccini, con riguardo alla individuazione delle categorie di soggetti destinatari del trattamento, alla tempistica di accesso al medesimo e alle modalità di prenotazione, sono state determinate dalle scelte operate a livello centrale per la gestione della distribuzione delle vaccinazioni. Per maggiori approfondimenti si rinvia ai contributi presenti in *Il Forum sulla vaccinazione in tempo di Covid-19*, in *Gruppodipisa.it*, 2/2021.

Tali circostanze, al di là dell'ampio dibattito pubblico in tema, si sono manifestate in un contesto normativo caratterizzato da un assetto centripeto, a ridotta *leale collaborazione* nella gestione della emergenza e della copertura vaccinale, dal quale sono scaturiti scontri di competenze tra i vari livelli di governo e sono emersi, attraverso le iniziative intraprese direttamente dal Presidente del Consiglio e dai Presidenti di Regione, processi di torsione monocratica della forma di governo, anche nazionale e segnata da personalizzazione della politica, accentuati proprio dall'esigenza di fronteggiare con determinazione e tempestività l'emergenza sanitaria²¹.

L'esigenza di assicurare interventi tempestivi ha infatti provocato la conseguenza che la gran parte dei poteri di indirizzo politico ai diversi livelli governativi sia stata avocata dai *leaders* monocratici, mentre sono stati messi in ombra i luoghi della rappresentanza politica e, quindi, le assemblee, cuore pulsante della democrazia rappresentativa, che dovrebbero orientare le scelte pubbliche negli snodi più cruciali della nostra vita collettiva.

Anche la decretazione presidenziale a carattere emergenziale ha aggiunto l'ennesimo segmento a quel processo di personalizzazione della politica e di rafforzamento delle figure di *leadership* che trova un riflesso anche nelle evoluzioni della forma partito, che da un lato ha rafforzato il suo vertice e dall'altro ha dato luogo – anche per l'incapacità dei partiti di tenere insieme e coordinare centro e periferia attraverso strutture e meccanismi decisionali condivisi – a tendenze centrifughe, tradotte a loro volta in meccanismi di parallelo rafforzamento di *leaders* locali, dotati in genere di largo consenso territoriale²²: gli unici soggetti istituzionali che si sono posti e continuano a porsi in termini dialettici con il Presidente del Consiglio sono infatti i vertici degli esecutivi regionali, sui quali è ricaduto il compito di gestire in prima linea non solo la fase emergenziale appena essa si è manifestata ed il *lockdown*, ma anche quelle successive, ancora in atto.

Lo strumento normativo con il quale è stato prevalentemente governato il fenomeno è rappresentato dalle ordinanze dei Presidenti delle Regioni, che si sono inserite in un

²¹ Relativamente all'assetto normativo finora descritto non sono mancate fughe in avanti da parte dei Presidenti di molte Regioni, che hanno risposto alla scelta statale emanando un numero ampio di ordinanze e decreti, spesso contrastanti con le decisioni nazionali. La decisione di usare l'inedita catena normativa fondata sui decreti legge, dd.PP.CC.mm., ordinanze regionali (e sindacali) ha portato alla luce le criticità del sistema regionale riformato nel 2001 e prodotto numerose incertezze che sono ricadute sui cittadini, incapaci a volte di comprendere quali comportamenti fossero consentiti e quali vietati. Gli scontri tra Stato e Regioni, in alcuni casi, sono stati definiti solo in via giudiziaria, come nel caso ad esempio delle Marche, della Campania e della Calabria su cui si sofferma E. Longo, *Episodi*, cit., p. 394 ss.

²² F. Musella, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Dirittiregionali.it*, n. 1/2020, p. 108 ss.

disegno non privo di criticità, che come si è rilevato a volte ha agito in maniera più restrittiva (si pensi alle limitazioni alla circolazione di merci o di dispositivi sanitari, alle condizioni restrittive all'ingresso di soggetti in singole aree territoriali in base alla provenienza ed alle ulteriori limitazioni delle poche libertà di movimento ancora ammesse dai decreti del Presidente del Consiglio), altre volte si è tradotto in un alleggerimento delle restrizioni previste dalle misure statali, come nel caso delle autorizzazioni all'esercizio di attività economiche altrimenti vietate che hanno incoraggiato spostamenti da e verso le Regioni interessate²³.

Se le iniziative dei Presidenti hanno rappresentato un argine che ha retto maggiormente rispetto all'istantaneizzazione del potere, derivante dalla concentrazione in capo all'Esecutivo, la frammentazione dei poteri – in un procedere spesso in ordine sparso, facendo spesso prevalere i propri interessi particolaristici rispetto alla necessità di dare risposte uniformi su scala nazionale – a livello decentrato ha, tuttavia, senz'altro complicato la reazione all'emergenza²⁴.

²³ È il caso dell'ordinanza della Regione Calabria che è stata contestata dal Governo, avendo essa previsto forme altrimenti vietate di apertura degli esercizi commerciali. Si è osservato però in chiave critica che è stato appunto il Governo a costruire intorno alle Regioni un sistema di gestione (se non di co-decisione) dell'emergenza. Prova ne sia che è su base regionale non solo sono stati raccolti, aggregati e comunicati i dati, ma i provvedimenti governativi hanno assunto le Regioni come ambito "elementare" di ragionamento, i poteri emergenziali sono stati attribuiti o confermati alle Regioni. Esse sono state individuate come limiti territoriali "naturali" per l'esercizio da parte dei cittadini di una serie di diritti e questo soprattutto nella c.d. "fase 2", nella quale è sfumata l'attenzione al contenimento dei movimenti su base comunale e l'attenzione si è focalizzata di converso su quelli a base regionale. La Regione viene assunta a "metro" anche in termini semplicemente concettuali e sempre da un'ottica regionalista si sono mosse critiche e plausi al Governo. Così E. Carloni, *La crisi coronavirus come problema di geografia amministrativa*, in *Lacostituzione.info*, 12 Maggio 2020.

²⁴ Cfr. L. Cuocolo, *L'importanza*, cit., p. XIX ss. In realtà, S. Staiano, in *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *RivistaAIC*, 2/2020 e già in *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit. richiama l'attenzione sul potenziale di disfunzione che deriva dallo specifico assetto della forma di Stato regionale in Italia. In particolare, nell'evidenziare l'eccesso di ruolo dei Presidenti, rileva il sentimento oscillante verso le Regioni e verso i loro vertici esecutivi, sottolineando come le letture delle disfunzioni che il sistema produce risentano spesso di approcci che partono da presupposti falsi, dai quali si traggono erronee conseguenze. A quanti infatti — guidati da questa lettura — criticano la revisione del 2001, egli replica che «La legge del 2001 fu, invece, una cattiva legge perché costruita per disorganico assemblaggio di enunciati messi in campo su spinte diverse e non conciliabili [...]» e per quel che riguarda «[...] le sfere di competenza di Stato e Regioni, perché non costruita sulla base razionale dell'«analisi delle funzioni»». Per questi motivi, propone una razionalizzazione del sistema delle competenze unitamente all'individuazione di «[...] un modello di finanziamento che affronti i problemi strutturali irrisolti e destinati a riemergere quando si sarà usciti dall'emergenza e saranno cessati i flussi di risorse destinati a fronteggiarne le conseguenze», p. 550 ss.

4. Il rafforzamento degli organi di raccordo cooperativo.

Proprio sulla necessità di riconsiderare il valore da riconoscere alle sedi della concertazione – come luoghi del confronto, della mediazione e, in relazione al corretto svolgersi dell'autonomia politica, anche dell'assunzione delle rispettive comuni responsabilità politiche – l'emergenza sanitaria dovuta al Covid/19 ha peraltro rappresentato un'esperienza utile, in una direzione in ordine alla quale si svilupperanno di seguito alcune considerazioni conclusive.

La situazione presentatasi, tra le diverse questioni di rilevanza costituzionale che ha sollevato, impone di rimarcare l'importanza del funzionamento delle sedi di dialogo e collaborazione tra Stato e Regioni, in ragione della necessità di adottare provvedimenti amministrativi idonei a garantire l'unitarietà della risposta all'emergenza, ma anche la sua differenziazione in base alle diverse modalità di manifestazione del fenomeno nei diversi territori e riguardanti tanto le misure di contenimento del contagio, quanto quelle volte a favorire la ripresa delle attività economiche²⁵.

La necessità di individuare e attivare sedi di dialogo e collaborazione tra Stato e Regioni, è un tema che periodicamente si ripropone anche in circostanze non eccezionali e, rispetto alla scelta dei Costituenti di non prevedere davvero una camera legislativa in rappresentanza degli enti territoriali, come pur debolmente prefigurabile in base al testo della Carta fondamentale, in rapporto alla base regionale elettiva dei sei senatori, si accompagna da sempre a proposte – si pensi agli esiti negativi dei referendum sui disegni di legge costituzionale nella XIV e XVII legislatura – dirette a superare il bicameralismo perfetto e a specializzare la seconda Camera in linea con i Paesi di tradizione federale, sicché essa permetta ai livelli di governo periferici di far pesare maggiormente i propri interessi nelle decisioni di livello centrale²⁶.

È noto che una delle cause che ha impedito il completamento della riforma del Titolo V della Costituzione si ritrova anche nella mancata attuazione della l. cost. n. 3/2001, il cui

²⁵ F. Savastano, *Il Governo*, cit.

²⁶ Il dibattito sulla riforma del bicameralismo è risalente ed incrocia il destino delle Regioni e delle autonomie territoriali ed al contempo la forma di governo. Un riepilogo recente dei temi di una sconfinata letteratura in argomento si trova ora in G. Tarli Barbieri, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, numero speciale, n. 3/2019, p. 57 ss. al quale si rinvia per tutti.

art. 11 prevede la possibilità di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (CPQR), mediante la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, secondo le modalità e per gli effetti che i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in sede di attuazione, avessero ritenuto di prevedere. La modifica dei regolamenti avrebbe permesso di individuare uno spazio parlamentare per la composizione degli interessi degli enti costitutivi della Repubblica, una sede istituzionale pubblica e trasparente idonea per un migliore coordinamento della legislazione statale con quella regionale²⁷.

La perdurante mancata attuazione della disposizione costituzionale sull'integrazione della CPQR con rappresentanti delle autonomie territoriali ha contribuito a determinare l'esclusiva titolarità in capo al sistema delle Conferenze delle funzioni di coordinamento tra i diversi livelli di governo – anche oltre gli ambiti propri di un confronto fra esecutivi – e la sede privilegiata per l'attuazione del principio di leale collaborazione²⁸.

La lezione che restituisce la gestione dell'emergenza sanitaria impone, tuttavia, una riflessione che, nel rispetto dell'autonomia – in primo luogo politica – permetta di fronteggiare situazioni come quella che stiamo vivendo, ossia di straordinarietà e mettere in campo soluzioni di idonea gestione dell'ordinarietà.

Nel tentativo di restituire dignità alle assemblee e soddisfare l'esigenza di assicurare maggiore celerità alle decisioni, l'ipotesi che si avanza è di riordinare attraverso la legislazione ordinaria, il sistema delle Conferenze e, al tempo stesso, integrare, attraverso la riforma dei regolamenti parlamentari, la CPQR con rappresentanti regionali. Guardandosi dall'idea di inseguire ulteriori tendenze tanto creative quanto inconcludenti, si potrebbe cogliere l'opportunità di canalizzare le istanze delle autonomie su scala

²⁷ L'esigenza di procedere all'integrazione della CPQR conformemente a quanto dispone l'art. 11, l. cost. 3/2001, soprattutto a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e delle problematiche connesse, riguardanti l'individuazione della fonte cui ricorrere per l'attuazione, la composizione e l'integrazione della stessa Commissione, le competenze spettanti alla composizione integrata dell'organo, le modalità di deliberazione e di funzionamento ed infine gli effetti dei pareri nell'ambito del procedimento legislativo, sono state rappresentate dalla CPQR fin dalla *Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti regionali*, approvata e trasmessa alle Assemblee della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica il 10 maggio 2017.

²⁸ Per uno sguardo d'insieme, tra i numerosi contributi, C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; G. Ferraiuolo, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006 che tiene conto della sua emersione giurisprudenziale e delle ricadute prodotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione sulle relazioni tra livelli territoriali e sulla portata da esso così assunta e, più recentemente, R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Milano, 2018; F. Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018.

nazionale, riconoscendo così alla cooperazione tra Stato e Regioni sedi istituzionali di rappresentanza degli interessi territoriali idonei a spingere non solo il Governo ed il Parlamento ad un confronto continuo e trasparente attraverso una declinazione nuova del principio collaborativo, ma anche le Regioni ad acquisire una visione nazionale dei problemi idonea ad esercitare una più responsabile autonomia politica²⁹.

²⁹ Tra gli studi sul sistema delle Conferenze, senza nessuna pretesa esaustiva, si veda il recente lavoro di R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Milano 2018; e S. Agosta, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Milano, 2008; R. Bifulco, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, p. 233 ss.; I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, n. 5/2000, p. 1153 ss.; *Id.*, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2-n. 3/2011, p. 529 ss.