

L'integrazione europea e gli adeguamenti istituzionali dell'apparato comunitario conferiscono alla circolazione dei modelli giuridici tra i diversi ordinamenti un significato che riguarda non solo la curiosità dei comparatisti, ma anche e sempre più investe direttamente gli operatori del diritto, che si trovano costantemente confrontati con soluzioni straniere da studiare ed eventualmente riprendere.

In questo contesto particolare attenzione va dedicata alle esperienze federaliste ed autonomiste, anche in vista della sempre maggiore diffusione di un sistema di governo basato su una pluralità di livelli (*multilevel government*).

Per questo risulta importante studiare non solo i diversi ordinamenti nazionali, ma anche quelli substatali, che andranno a costituire un elemento sempre più importante nel sistema istituzionale dell'Europa di domani.

In questa prospettiva la tanto a lungo dibattuta crisi dei principi comuni agli ordinamenti costituzionali europei diventa una crisi positiva, creativa di nuovo diritto, un'occasione per la ricerca di un rigenerato *ius publicum europaeum*, fondato su criteri, valori e parametri moderni. Il governo ripartito e la divisione verticale delle funzioni tra un numero crescente di livelli per la gestione della cosa pubblica obbliga lo studioso moderno a confrontarsi con soluzioni complesse ed articolate. Proprio per questo risulta indispensabile un approccio aperto agli stimoli culturali che l'Europa della comune cultura delle diversità propone.

La collana «*Ius publicum europaeum*» è stata pubblicata dal 1998 al 2015 per i tipi di CEDAM. Con l'anno 2016 è passata alla casa editrice Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), mantenendo il nome originario.

Direzione:

Francesco Palermo (Università di Verona, Eurac Research)

Comitato scientifico:

Roberto Bin (Università di Ferrara)
Matteo Cosulich (Università di Trento)
Deia Ferri (National University of Ireland, Maynooth)
Justin O. Frosini (Università Bocconi di Milano)
Tania Groppi (Università di Siena)
Johns Hopkins (Università di Bologna)
Giuseppe Martinico (Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa)
Sabrina Ragona (Max Planck Institut, Heidelberg)
Ilenia Ruggeru (Università di Cagliari)
Roberto Scarciglia (Università di Trieste)
Roberto Toniatti (Università di Trento)

LE TENDENZE DEL DECENTRAMENTO IN EUROPA

a cura di

FRANCESCO PALERMO e SARA PAROLARI



In collaborazione con:

Devolution

Associazione per il
dialogo costituzionale club

Introduzione
di SARA PAROLIARI

Il presente volume prende spunto da un seminario svoltosi online nel maggio 2021 e organizzato dall'Istituto di Studi Federali Comparati di Eurac Research in collaborazione con l'associazione culturale Devolution club, che aveva l'obiettivo di fare il punto sulle più recenti esperienze di decentramento in Europa.

Il volume approfondisce questa tematica, da un lato, attraverso l'analisi comparata di alcuni ordinamenti europei, dall'altro, dedicando particolare attenzione al caso italiano.

Quello del decentramento negli Stati composti e della capacità di questi ultimi di adattarsi per affrontare il cambiamento è un argomento particolarmente attuale, soprattutto se si considera quanto gli ordinamenti decentrati sono risultati segnati dall'emergenza pandemica.

Nella prima parte del volume l'analisi si muove sul piano della comparazione partendo dal contributo di Guerino D'Ignazio che si concentra sul difficile equilibrio tra principio di unità e principio di autonomia e, in particolare, sulle sfide più recenti scaturite da due importanti stress-test per gli ordinamenti federato-regionali europei, ovvero le due emergenze rappresentate, prima, dalla crisi economico finanziaria del 2007/2008, poi, dalla pandemia da Covid-19.

Si entra poi più nel dettaglio analizzando specifici casi di Stati composti che si sono visti maggiormente interessati dalle sfide emergenti nel contesto europeo. L'analisi di Barbara Guastaferrò considera in particolare i casi di Italia, Spagna e Regno Unito da una prospettiva comparata con un focus sul ruolo delle Corti nella gestione del delicato equilibrio tra unità e pluralismo e nella definizione dei confini dell'autonomia degli enti sub-statali in rapporto allo Stato.

Il capitolo di Alessandro Torre si focalizza su uno specifico caso di studio, quello del Regno Unito, analizzandone l'assetto fondato su 'multiple centers' e le sfide che questo si trova ad affrontare a se-

A cura di

PAERMO, Francesco e PAROLIARI, Sara

Le tendenze del decentramento in Europa

Collana: Ius publicum europaeum, nuova serie, 10

Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2023

pp. 360; 24 cm

ISBN 978-88-495-5066-5

© 2023 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.
80121 Napoli, via Chiatamone 7

Internet: www.edizioniesi.it

E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Gli autori

- MARIACHIARA ALBERTON, Ricercatrice senior, Istituto di studi federali comparati di Eurac Research (Bolzano).
- NICOLÒ PAOLO ALESSI, Ricercatore, Istituto di studi federali comparati di Eurac Research (Bolzano) e dottorando di ricerca in diritto pubblico comparato presso le Università di Verona e Fribourg (Svizzera).
- ENRICO ANDREOLI, Ricercatore di Diritto Pubblico comparato, Dipartimento di scienze giuridiche, Università di Verona.
- SILVIA BOLGHERINI, Professoressa associata di Scienza Politica, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Perugia.
- GUERINO D'IGNAZIO, Professore ordinario di Diritto Pubblico, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università della Calabria.
- BARBARA GUASTAFERRO, Professoressa associata di diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli.
- ANDREA LIPPI, Professore associato di Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Firenze.
- ANNA MASTROMARINO, Professoressa associata di Diritto Pubblico comparato, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Torino.
- ROBERTO MEDDA, Dottore di ricerca in autonomie, servizi pubblici e diritti di cittadinanza, Università del Piemonte orientale.
- FRANCESCO PALERMO, Direttore dell'Istituto di studi federali comparati di Eurac Research (Bolzano) e Professore ordinario di diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Verona.
- SARA PAROLARI, Ricercatrice senior, Istituto di studi federali comparati di Eurac Research (Bolzano).
- ALESSANDRO TORRE, Professore ordinario di Diritto Costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".
- MARTINA TRETTEL, Ricercatrice senior, Istituto di studi federali comparati di Eurac Research (Bolzano).
- ALICE VALDESALICI, Ricercatrice senior, Istituto di studi federali comparati di Eurac Research (Bolzano).

ALESSANDRO TORRE

Asimmetria territoriale e identitaria del Regno Unito nel quadro costituzionale della Brexit

1. Premessa 45
2. Asimmetria britannica: alcuni elementi introduttivi 47
3. *Devolution* e Brexit: un'autentica antitesi 52
4. Il Regno Unito è uno Stato, ovviamente, asimmetrico 62
5. Nel *multilevel government* britannico (I): ancora su *devolution* e Brexit 69
6. Nel *multilevel government* britannico (II): il controllo del *local government* 81
7. Per concludere, ma guardando oltre 97

ANNA MASTROMARINO

Chi ha paura del federalismo? Come sta cambiando il discorso nazionalista in Spagna e Belgio

1. Considerazioni introduttive 101
2. Chi ha paura del federalismo? 103
3. Il federalismo à la belge 110
4. La Spagna in mezzo al guado 119
5. Quale federalismo? E a quali condizioni? 127

MARIACHIARA ALBERTON

I rapporti intergovernativi in Italia e in Spagna alla prova della governance ambientale multilivello

1. Introduzione 137
2. Le relazioni intergovernative nell'assetto costituzionale e nella sua attuazione in evoluzione: alcune coordinate per la *governance* ambientale 138
3. La debolezza dei rapporti intergovernativi nell'esercizio della *governance* ambientale 144
4. La ridefinizione delle relazioni tra centro e periferia ad opera dei Giudici costituzionali 149
5. Spunti conclusivi 153

ALICE VALDESALICI

Le tendenze del decentramento fiscale in Europa

1. Autonomia tributaria e responsabilità politica finanziaria degli enti intermedi 14
2. Quali i fattori determinanti? 14
3. Una (possibile) tassonomia delle fonti di finanziamento 16
4. Categorie emergenti: il ruolo dei tributi ad imposizione condivisa 16
5. Il modello tedesco, ovvero il paradigma del *Bundesrat* co-legislatore 16
6. Il modello spagnolo, ovvero il paradigma della 'cessione' della potestà legislativa tributaria agli enti sub-statali 17
7. Il modello svizzero, ovvero il paradigma recessivo dell'autonomia impositiva sub-statale 17
8. Conclusioni comparate 18

ENRICO ANDREOLI

Variazioni territoriali, enti locali e conflitti costituzionali. Il caso del Condado de Treviño

1. Introduzione 18
2. Le enclavi territoriali in Spagna. In particolare, le *enclaves provinciales* 18
3. Enti locali e modificazione territoriale 18
4. Il procedimento 'di distacco' delle enclavi 19
5. Il caso (costituzionale) del *Condado de Treviño*. Il controllo del territorio tra regolamentazione statutaria autonoma... 19
6. (segue) ... e sua compatibilità a Costituzione 19
7. Considerazioni conclusive 19

PARTE SECONDA – Il caso dell'Italia

MARTINA TRETTEL

Decentramento e democrazia partecipativa in Italia. Le Regioni come laboratori di innovazione democratica

1. Cenni introduttivi 20

2. L'ancoraggio costituzionale e statutario della democrazia partecipativa	206
3. Il caso della Regione Toscana	211
4. Il caso della Regione Emilia-Romagna	216
5. L'esperienza delle altre Regioni	220
6. Il contrasto tra dibattito pubblico regionale e nazionale e la sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018	225
7. Bilancio delle esperienze: il decentramento come strumento per l'evoluzione della democrazia partecipativa	229

NICOLÒ PAOLO ALESSI

La crisi come risorsa: riflessioni costruttive sui rapporti tra Stato e Regioni in Italia nella prospettiva della differenziazione

1. Le tendenze e le crisi del regionalismo italiano	231
2. La cooperazione intergovernativa 'ordinaria' come sede di un riparto flessibile delle competenze in favore dello Stato e l'opportunità dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.	235
2.1. Gli istituti ordinari della cooperazione: la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano	236
2.2. L'utilizzo e gli effetti dell'attuale modello di IGR sullo sviluppo del regionalismo in Italia	240
2.3. L'attuale configurazione della Conferenza Stato-Regioni come disincettivo per lo sviluppo dell'autonomia politica delle Regioni (ordinarie) e perché questa è ancora meritevole di interesse	244
3. La <i>pars construens</i> : alla ricerca di modelli per le tendenze del decentramento e il ruolo delle IGR	248
3.1. L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e le sedi della cooperazione delle Regioni (eventualmente) differenziate: una proposta	248
3.2. Contro i tabù: e se regionalismo differenziato e specialità comunicassero?	253
4. L'incerto futuro del regionalismo: gli 'stati di guerra' sospendono il lavoro diplomatico.	262

SILVIA BOLGHERINI e ANDREA LIPPI

Dal Giano bifronte al baricentro statale. Le relazioni intergovernative tra Stato e Regioni in Italia nel primo biennio della pandemia

1. Relazioni intergovernative, cambiamento istituzionale e pandemia	269
2. Il rapporto Stato-Regioni nel 2020-2021 tra <i>policy</i> e <i>politics</i> .	274
2.1. Il 2020: collaborazione di fatto e scontro mediatico.	274
2.2. Il 2021: il baricentro statale	277
3. Evidenze sui rapporti Stato-Regioni in cinque ambiti.	279
3.1. Le ordinanze regionali.	280
3.2. Il contenzioso.	282
3.3. Il sistema delle conferenze.	284
3.4. La struttura di governance del PNRR.	287
3.5. Il commissario straordinario	289
4. Conclusioni: il Giano bifronte del 2020	290
4.1. All'ombra della <i>leadership</i> nel 2021	291
4.2. Le oscillazioni del pendolo delle relazioni intergovernative	292

ROBERTO MEDDA

La transizione infinita del sistema italiano delle autonomie locali: riflessioni dalla prospettiva delle aree urbane

1. La questione urbana come paradigma della transizione infinita del sistema delle autonomie locali	295
2. La Città metropolitana a carattere federativo e strategico: nascita di un nuovo modello di ente territoriale	300
3. I sintomi della transizione infinita nel tormentato sviluppo della Città metropolitana a carattere federativo e strategico	306
4. La sentenza della Corte costituzionale n. 240/2021: la definitiva conferma della transizione infinita della Città metropolitana	316

SARA PAROLARI

Dalla gestione della pandemia in Italia la conferma della crisi della democrazia rappresentativa a livello statale e sub-statale

1. La crisi della democrazia rappresentativa in Italia e la sua esacerbazione durante la pandemia 321
2. Il ruolo preponderante del Governo nella gestione della crisi sanitaria e la corrispondente marginalizzazione del Parlamento 323
3. Il debole ruolo delle assemblee regionali e locali nella gestione della crisi sanitaria 325
4. L'esautoramento delle assemblee legislative come condizione ordinaria: il caso delle relazioni finanziarie delle Regioni speciali 329
- 5...e quello delle norme di attuazione statutaria 335
6. Conclusioni 339

FRANCESCO PALERMO

Le tendenze del decentramento tra emergenze e trompe l'oeil costituzionali

1. Introduzione 341
2. Decentramento come ostacolo (apparente) 342
3. Decentramento come opportunità 344
4. Dall'emergenza ai (trascurati) fattori strutturali 348
5. Considerazioni conclusive 350

SILVIA BOLGHERINI E ANDREA LIPPI

Dal Giano bifronte al baricentro statale. Le relazioni intergovernative tra Stato e Regioni in Italia nel primo biennio della pandemia

SOMMARIO: 1. Relazioni intergovernative, cambiamento istituzionale e pandemia. – 2. Il rapporto Stato-Regioni nel 2020-2021 tra *policy* e *politics*. – 2.1. Il 2020: collaborazione di fatto e scontro mediatico. – 2.2. Il 2021: il baricentro statale. – 3. Evidenze sui rapporti Stato-Regioni in cinque ambiti. 3.1. – Le ordinanze regionali. 3.2. – Il contenzioso. 3.3. – Il sistema delle conferenze. 3.4. – La struttura di *governance* del PNRR. 3.5. – Il commissario straordinario. – 4. Conclusioni: il Giano bifronte del 2020. – 4.1. All'ombra della *leadership* nel 2021. – 4.2. Le oscillazioni del pendolo delle relazioni intergovernative.

1. *Relazioni intergovernative, cambiamento istituzionale e pandemia*. – Le relazioni intergovernative sono un fenomeno conosciuto anche con altre etichette: governo a più livelli, relazioni centro-periferia, gestione territoriale¹. Il termine relazioni intergovernative (IGR) si è consolidato in scienza politica alla fine degli anni Ottanta in riferimento ai rapporti multilivello, sia negli Stati federali che non, di cui vuole cogliere e descrivere i cambiamenti significativi. Si tratta dunque di un concetto dinamico, che rispecchia evoluzioni e mutamenti istituzionali, ma anche nelle forze sociali ed economiche, nonché nei sistemi partitici².

La letteratura politica sulle relazioni intergovernative e sul cambiamento istituzionale è pertanto molto ricca e sfaccettata. La prospettiva che prenderemo qui in esame è quella della natura incongruente delle relazioni intergovernative, descritta anche da Agra-

¹ R. AGRANOFF, *Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations*, in *Regional & Federal Studies*, 14 (1), 2004, pp. 26–65.

² D. KRANE, D. S. WRIGHT, *Intergovernmental Relations, in Defining Public Administration*, New York, Routledge, 2000.

noff³, che fa luce sui continui movimenti oscillatori indotti da agiustamenti di lunga durata tra Governo centrale e locale. Si tratta quindi di una sorta di pendolo, che privilegia ora l'accentramento ora il decentramento⁴, ma che può oscillare con periodi anche brevi, con configurazioni variabili e in permanente ridefinizione⁵.

Su questa linea Kropp and Behnke⁶ hanno ad esempio introdotto, in riferimento al federalismo tedesco, il concetto di cambiamento attraverso riforme 'a zig-zag', ovvero riforme che seguono la logica della cosiddetta incongruenza istituzionale, innescata dal gioco di potere tra entità federali e subnazionali. Sebbene sia stato riconosciuto come una caratteristica tipica degli Stati federali, questo cambiamento ondivago è stato osservato anche negli Stati unitari e regionalizzati come l'Italia, dove è stato infatti evidenziato un cambiamento *nel* modello delle relazioni intergovernative, ovvero «riorganizzazioni limitate, micro-provvedimenti e riallineamenti di fatto» piuttosto che cambiamenti *del* modello⁷.

Se è vero che gli studi istituzionali si concentrano soprattutto sul livello statale e sui cambiamenti costituzionali e/o sui cambiamenti radicali della politica istituzionale⁸, è altrettanto vero che anche i cambiamenti indiretti indotti da crisi come quella pandemica possono fungere da cartina di tornasole e far emergere i punti di forza e di debolezza

³ R. AGRANOFF, *Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations*, School of Public and Environmental Affairs, Bloomington, International Programs, 1990.

⁴ H. WOLLMANN, *Local Government Systems: From Historic Divergence Towards Convergence?*, in *Environment and Planning C*, 18 (1), 2000, pp. 33-56; S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2015.

⁵ S. BOLGHERINI, A. LIPPI, S. MASER, *In mezzo al guado. La governance subregionale tra 'vecchie' province e 'nuove' aree vaste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2016, pp. 341-372.

⁶ S. KROPP, N. BEHNKE, *Marble Cake Dreaming of Layer Cake: The Merits and Pitfalls of Disentanglement in German Federalism Reform*, in *Regional & Federal Studies*, 26 (5), 2016, pp. 667-686.

⁷ S. BOLGHERINI, M. DI GIULIO, A. LIPPI, *From the Change of the Pattern to the Change in the Pattern. The Trilateral Game in the Italian Intergovernmental Relations*, in *European Policy Analysis*, 4 (1) 2018, pp. 48-71.

⁸ J. MAHONEY, K. THELEN, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 254.

la difficoltà reattiva dello Stato italiano rispetto all'emergenza sanitaria¹⁵. La diversa *policy capacity* mostrata dalle Regioni, in particolare quelle più colpite inizialmente – Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – ha infatti evidenziato la netta discontinuità organizzativa anche tra Regioni, presentando così una mappa nazionale frastagliata e con un coordinamento improvvisato e costruito in fieri¹⁶.

Questo conferma, seguendo Agranoff¹⁷ – ma anche Deil Wright¹⁸ e il suo *Overlapping Authority Model* (OAM) che combina autonomia e discrezionalità con vincoli e gerarchia, interdipendenza con negoziazione – che le relazioni tra centro e periferia sono per loro natura orientate a un coordinamento variabile e non predeterminato. Inoltre, tali rapporti in uno Stato regionalizzato e decentrato, ma non federale, come quello italiano, sono ancor più fisiologicamente altalenanti¹⁹. Fasi di proficua collaborazione si alternano quindi a periodi di maggiori frizioni e competizione tra gli attori in gioco, tendenza che il periodo dell'emergenza sanitaria può avere ulteriormente accentuato.

In questo capitolo si sosterrà che le IGR in Italia durante il biennio della pandemia 2020-2021 non abbiano subito un sostanziale cambiamento rispetto al passato, ma che gli spostamenti degli equilibri nei rapporti Stato-Regioni siano stati soltanto dei fisiologici oscillamenti che le IGR periodicamente esperiscono.

In un recente lavoro²⁰ si è proposta per questi casi l'espressione di *cambiamento obliquo*, intesa come una categoria euristica ampia che riassume il cambiamento istituzionale caratterizzato da incrementalismo, modifiche evolutive e non-lineari. Il cambiamento obliquo ha

¹⁵ G. CARANO, *Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy: If You Are Not Prepared for the (Un)Expected, You Can Be Only What You Already Are*, in *Policy and Society*, 39 (3), 2020, pp. 326-344.

¹⁶ G. CARANO, A. LIPPI, *Decentralization, Policy Capacities, and Varieties of First Health Response to the COVID-19 Outbreak: Evidence from Three Regions in Italy*, in *Journal of European Public Policy*, 28 (8), 2021, pp. 1197-1218.

¹⁷ R. AGRANOFF, *Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations*, cit.

¹⁸ D. S. WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations*, Pacific Grove, California, Brooks/Cole Pub, 1988.

¹⁹ L. BOBBIO, *Italy: After the Storm*, in *Comparing Local Governance*, a cura di B. Deters and E. L. Rose, London, Macmillan Education UK, 2005, pp. 29-46.

²⁰ S. BOLGHERINI, A. LIPPI, *Oblique-Change Matters: 'Bradyseismic' Institutional Change in Local Government*, in *Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 51 (1), 2021, pp. 117-135.

effetti remoti e indiretti sull'area di *policy* in questione (ad es. il governo locale, o la sanità, o anche la *policy* istituzionale). È mediato, essendo spesso intrecciato con altre disposizioni, riforme o decisioni che hanno origine in altri settori di *policy*, ed è spesso innescato da una finestra politica su una questione più generale. Si distingue dal cambiamento diretto che è invece immediato ed esplicitamente focalizzato sull'area di *policy* in questione, con volontà espressa e rivendicata di alterare o rimodellare alcuni dei suoi aspetti. In questo studio, che nello specifico analizzava il governo locale ma la cui valenza euristica può appunto essere estesa, si sostenevano tre punti fondamentali che possono essere ripresi in questa sede ed applicati anche alle relazioni Stato-Regioni.

Il primo era che nel caso italiano il cambiamento obliquo è nettamente preminente rispetto a quello lineare, sia in termini quantitativi che di impatto; e questo in modo costante nel corso del tempo. Il secondo punto era che il governo locale in Italia, negli anni della crisi globale, non ha subito una trasformazione radicale, ma ha invece esperito una significativa riorganizzazione, causata appunto da una serie (molto numerosa) di cambiamenti obliqui. Il terzo era che il cambiamento obliquo è molto più frequente e molto più impattante di quanto si tenda a pensare. Si concludeva quindi che il governo locale italiano ha vissuto, a partire dagli anni '90 e durante tutta la crisi globale, un cambiamento istituzionale *bradysismico*²¹. Come in localizzati dei terremoti violenti, anche se non sono affatto irrilevanti. Al contrario: mentre a prima vista sembrano non aver cambiato nulla, un'analisi più approfondita, o il passare del tempo, mostrano quanto essi siano profondi e permanenti.

Tutto questo vale anche per le IGR in tempo di pandemia. Anche per le IGR, infatti, i cambiamenti avvenuti non sono stati frutto di disegni istituzionali pre-determinati, ma di cambiamenti contingenti. Nello specifico le variazioni dei rapporti centro-periferia nel biennio 2020-2021 sono dipesi molto più dal ruolo della *politics* che dall'assetto istituzionale²², essi sono cioè scaturiti dal clima politico, dai

²¹ *Ivi*, pp. 132-133.

²² S. BOLGHERINI, A. LIPPI, *Politizzazione senza istituzionalizzazione: il rapporto fra Stato e Regioni nella governance della crisi*, in *Politica in Italia 2021*, Bologna, Il Mulino, 2022, in corso di stampa.

rapporti di forza, dalla capacità competitiva per il potere da parte degli attori del e nel sistema politico nazionale in uno specifico momento. Le modificazioni occorse al sistema delle IGR riflettono pertanto la temporaneità e contingenza di questi anni e si sono realizzate sulla base di risorse politiche e non di risorse o strumenti istituzionali. In altre parole, grazie all'alta loro politicizzazione e non grazie alla loro istituzionalizzazione, o a processi di riforma. E quindi, ancora una volta, sono avvenute in modo obliquo.

Nelle pagine che seguono – che si concentreranno proprio sul biennio 2020-2021 – cercheremo di mostrare come e perché.

2. *Il rapporto Stato-Regioni nel 2020-2021 tra policy e politics.* – Se i rapporti altalenanti sono parte delle normali relazioni intergovernative, il fatto che questi rapporti – e soprattutto i contrasti e gli scontri che li hanno accompagnati – siano finiti sulle prime pagine dei giornali e siano entrati nel dibattito pubblico, in particolare nel corso del 2020, è stato invece abbastanza inusuale. Nel 2021 gli attriti tra livelli di governo sono di nuovo scomparsi dalla cronaca e tornati nell'alveo delle dinamiche istituzionali, salvo per la fine dell'anno quando, iniziata la partita per l'elezione del Presidente della Repubblica, le Regioni hanno ripreso a far sentire la propria voce in modo più 'dissonante'. Vediamo in breve i passaggi più salienti di questo alatalenarsi.

2.1. *Il 2020: collaborazione di fatto e scontro mediatico.* – Nel 2020 le relazioni intergovernative tra Stato e Regioni hanno occupato le prime pagine dei giornali in maniera continuativa e sono risalate nel dibattito pubblico contraddistinte da una dinamica serrata di conflittualità e contrattazione²³.

A inizio marzo veniva indetto il *lockdown* nazionale, ma già prima il Comitato Tecnico Scientifico (CTS), collocato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, aveva suggerito di chiudere le zone più colpite della Lombardia. Il 17 marzo 2020 (dl. 118/2020, art. 122) veniva nominato dal Governo un Commissario straordinario «per l'attuazione e il coordi-

²³ D. VAMPA, *The 2020 Regional Elections in Italy: Sub-National Politics in the Year of the Pandemic*, in *Contemporary Italian Politics*, 2021, pp. 1-15; D. VAMPA, *COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 51 (4), 2021, pp. 601-626.

stabiliva le linee generali per le riaperture. Apparentemente assunto senza consultare le Regioni, questo atto ha necessitato una lunga negoziazione per ottenere il via libera. Pur lasciando ai governi regionali un alto livello di autonomia nell'attuare queste misure²⁸, la linea delle riaperture differenziate è stata ostacolata da alcune Regioni, come la Lombardia, mentre alcune altre (governate da coalizioni di centro-destra e quelle meno colpite dalla pandemia) spingevano per riaperture rapide. Ad esempio, già ad aprile la Calabria aveva emesso un'ordinanza regionale che disponeva alcune riaperture²⁹; mentre la Provincia Autonoma di Bolzano, anche per far valere la propria autonomia speciale, aveva approvato una legge provinciale sulla ripresa delle attività dieci giorni prima del d.p.c.m. del 17 maggio.

Infine, nel dicembre del 2020, la Valle d'Aosta adottava addirittura una legge regionale (l. reg. 11/2020) per fare scudo a una propria ordinanza in contrasto con le linee statali, che prevedeva che talune attività economiche fossero consentite nonostante l'indicazione contraria a livello statale. Nel gennaio del 2021 la Corte costituzionale ha poi sospeso la legge regionale valdostana e nel febbraio ha emesso la sentenza n. 37/2021 con la quale ha ribadito il primato dello Stato nella proflessi internazionale e quindi della gestione dell'emergenza sanitaria³⁰.

I rapporti Stato-Regioni nel 2020 sono quindi stati marcati da contenziosità politica e polarizzazione³¹ e da conflittualità, almeno n. 19, che recava misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, e del d. l. 16 maggio 2020 n. 33, che disciplinava altre misure urgenti.

²⁸ G. CAPANO, *Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy*, cit.

²⁹ L'ordinanza della Regione Calabria n. 37 del 29 aprile 2020 prevedeva la ripresa delle attività di ristorazione con servizio ai tavoli all'aperto. Il governo ha fatto ricorso e il tribunale ha dato ragione allo Stato: il TAR Calabria, con la sentenza n. 841/2020, ha accolto il ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ha disposto l'annullamento dell'ordinanza regionale.

³⁰ Corte cost. sent. n. 37/2021 del 24.02.21. La Consulta ha ritenuto che la legge valdostana invadesse la competenza esclusiva statale nella proflessi internazionale – su cui lo Stato ha competenza legislativa – con pregiudizio dell'interesse pubblico e ai diritti delle persone. La proflessi internazionale comprende ogni misura atta a contrastare la pandemia o a prevenirla e quindi anche le norme che garantiscono uniformità nell'attuazione. La sentenza afferma: «[...] da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale».

³¹ G. VICENTINI, M. T. GALANTI, *Italy, the Sick Man of Europe: Policy Response*,

di fronte all'opinione pubblica³². Da un lato, quindi, si rileva questa forte conflittualità – fortemente evidenziata a livello mediatico – quasi sempre derivante dalle tensioni tra maggioranze eterogenee ai diversi livelli territoriali e da fughe (più apparenti che reali) in avanti dei Governatori e dei Sindaci. Dall'altro lato, tuttavia, si osserva anche un cambiamento politico e istituzionale nei rapporti Stato-Regioni avvenuto attraverso la finestra politica aperta dal Governo con il d. l. 6/2020 del 23 febbraio. Questo decreto prevede che per la proposta e l'adozione dei d.p.c.m. ci sia il coinvolgimento dei Presidenti di Regione o del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, rispettivamente se il d.p.c.m. ha un impatto regionale o nazionale. Vengono così formalizzati dei meccanismi con i quali le Regioni possono essere inserite nei processi decisionali dell'emergenza³³.

Il d. l. 6/2020 ha quindi aperto una modalità di coordinamento per gestire l'emergenza che ha lasciato ampio spazio alla negoziazione ed ha così inaugurato una fase di «emergenza concertata»³⁴ basata su una sostanziale cooperazione intergovernativa.

2.2. *Il 2021: il baricentro statale.* – Nel 2021 la mediaizzazione del rapporto Stato-Regioni si attenua notevolmente e si inaugura invece una nuova fase delle mutevoli relazioni intergovernative italiane: quella di uno spostamento del baricentro verso il lato del Governo centrale, a seguito dell'avvento del nuovo Governo e della nuova (ampia) maggioranza.

Il 13 febbraio avviene l'insediamento del Governo Draghi³⁵ e il 1° marzo il nuovo Presidente del Consiglio dei ministri rende effettivo

Experts and Public Opinion in the First Phase of Covid-19, in *South European Society and Politics*, 2021, pp. 1–27.

³² D. VAMPA, *The 2020 Regional Elections in Italy*, cit.

³³ D. l. 6 del 23.02.2020 *Ulteriori misure di gestione dell'emergenza*. All'art. 2, comma 1 stabilisce che: «le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1.

³⁴ S. BOLGHERINI, A. LIPPI, *Politizzazione senza istituzionalizzazione*, cit.

³⁵ Il Governo Draghi – sostenuto da una ampia maggioranza formata (o appoggiata esternamente) da tutti i partiti dell'arco parlamentare ad eccezione di Fratelli d'Italia – succede al governo Conte II (settembre 2019-gennaio 2021) che era sostenuto da una maggioranza M5S, Partito Democratico, LeU, Italia Viva, cosiddetta giallo-rossa.

l'avvicendamento alla carica di Commissario straordinario tra il dirigente d'azienda Domenico Arcuri e il generale di Corpo d'Armata Francesco Paolo Figliuolo.

Il 23 aprile si ha l'emanazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato dal Governo. Viene inoltre varata la nuova decretazione di urgenza (l. d. l. 44 dell'1 aprile 2021 e l. d. l. 30 del 23 Luglio 2021), che regola in modo diverso i 'colori' delle Regioni e le conseguenti restrizioni in base alla diffusione della pandemia³⁶.

Ma soprattutto il 31 maggio 2021 (l. 77/2021) si ha l'istituzione della Cabina di regia per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d. l. 77/2021), ovvero quello strumento per usufruire del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, anche noto come *Recovery Fund*, varato dall'Unione Europea (UE) a seguito della crisi economica e sociale scaturita dalla pandemia da Covid-19.

Questo evento ha sancito un momento importante nel rapporto Stato-Regioni. Il regolamento del *Recovery Fund*³⁷, in linea con la prassi della *multilevel governance* europea, prevede che tutti i livelli territoriali siano consultati, sia nella fase di formulazione che di attuazione. In Italia, le Regioni hanno invece avuto un ruolo forse più definito rispetto alle attese «nonostante la loro ampia competenza legislativa e programmatica in molte delle aree di *policy* poste a missione del Piano, a seguito di numerose riforme ispirate al federalismo»³⁸. Questo sarà evidente nella sezione successiva, quando presenteremo una serie di evidenze empiriche sull'attività del sistema delle Conferenze e dove emergerà come la Conferenza Unificata (sede scelta dal Governo per l'interlocuzione con gli altri livelli territoriali per il PNRR) avrà un inedito ruolo, quasi scavalcando la Conferenza Stato-Regioni, da sempre un perno essenziale delle IGR italiane.

³⁶ Il decreto disciplina diversi criteri per l'assegnazione dei colori alle Regioni, l'incidenza dei contagi resta in vigore ma non è più il criterio guida per la scelta delle colorazioni (bianca, gialla, arancione, rossa) introducendo due parametri principali saranno: (i) il tasso di occupazione dei posti letto in area medica per pazienti affetti da Covid-19, (ii) il tasso di occupazione dei posti letto in terapia intensiva per pazienti affetti da Covid-19. Il decreto introduce anche l'obbligo del Green Pass per lo svolgimento di alcune attività.

³⁷ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

³⁸ S. PROPERTI, B. BALDI, *Le Regioni italiane e il PNRR: la (vasta) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2021, pp. 432-453.

Tuttavia, nel nuovo clima politico inaugurato con il Governo Draghi questa dinamica sarà ben poco evidente e ciò che invece trasparirà dalle dinamiche intergovernative sarà il ruolo di preminenza dello Stato e il carattere chiaramente dirigista del nuovo Esecutivo. Le polemiche e i contrasti dell'anno precedente sembrano così svaniti – una spartizione favorita dalla maggioranza molto più ampia su cui poggia il nuovo Governo e che non vede più governi regionali di colore diverso da quello del governo centrale.

Solo verso la fine dell'anno, in corrispondenza dell'inizio delle trattative per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica e poi, nel gennaio del 2022 con il dibattito sulla riapertura delle scuole dopo la pausa natalizia, c'è stata una parziale ripresa del dissenso tra alcune Regioni (tra cui Campania e Sicilia, ma anche, più moderatamente, Veneto e Puglia) e il Governo centrale.

Questi episodi indicano, al di là della cronaca, che le relazioni intergovernative, non solo sono una componente fondamentale degli assetti istituzionali multilivello, ma soprattutto che lo sono la loro vitalità e i loro continui aggiustamenti.

3. *Evidenze sui rapporti Stato-Regioni in cinque ambiti.* – Per condurre una disamina dei rapporti Stato-Regioni nel biennio iniziale della pandemia sono stati presi in considerazione cinque ambiti in cui tali rapporti possono mettere in luce eventuali dinamiche più o meno competitive/collaborative e, soprattutto, tendenze di de/accentramento.

In primis sono state considerate le ordinanze regionali che hanno riguardato misure collegate direttamente al Covid-19: esse possono infatti essere specchio di comportamenti autonomi delle Regioni, le quali prendono iniziative di regolazione dell'emergenza (anche) indipendentemente dallo Stato. Il secondo ambito è il contenzioso tra Stato e Regioni che, soprattutto dalla riforma del Titolo V del 2001 è frequente e riflette la potenziale conflittualità tra i due livelli derivante dal principio costituzionale della concorrenza legislativa. Il terzo è il sistema delle conferenze che, con la sua articolazione³⁹,

³⁹ Come è noto, il Sistema delle Conferenze è la sede istituzionale di raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali ed è costituito dalla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome (CSR) (d.p.c.m. 12 ottobre 1983), dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali (CSAL) (d.p.c.m. 2 luglio 1996) e dalla Conferenza Unificata (CU) (d. lg. 28 agosto 1997, n. 281) che si configura come una sintesi delle altre due.

può dare conto del modo in cui le Regioni accedono alle decisioni centrali. Il quarto ambito è la struttura per la *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che, con l'istituzione della cabina di regia e dei relativi strumenti organizzativi (segreteria tecnica e Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale), rispecchia il grado di delega al Governo. Infine, il quinto ambito considerato è il ruolo del commissario straordinario che, con la sua struttura di supporto, può informare sul grado di dirigismo da parte del Governo.

Vediamo allora ciascuno di questi ambiti più in dettaglio.

3.1. *Le ordinanze regionali*. – Mediante i provvedimenti adottati a marzo 2020 (d. l. 9/2020 e d. l. 19/2020) il Governo di fatto impediva ai Sindaci, nella loro funzione di ufficiali dello Stato e tutori dell'ordine pubblico, quindi di responsabili dell'emergenza sanitaria sul territorio comunale, di emanare ordinanze comunali «contingibili e urgenti» in contrasto con la normativa statale. La disposizione riguardava anche più in generale le misure di contenimento della pandemia, riservando al Governo questa prerogativa, eventualmente da trattare con le Regioni. Questa scelta rifletteva l'intento di evitare una proliferazione di atti che rendesse ogni singola realtà territoriale autonoma, generando un panorama di dispersione. Contemporaneamente, era anche la manifestazione della volontà politica di mantenere il più possibile il controllo centralizzato della gestione delle regole⁴⁰.

Questo fattore è stato anche elemento di incertezza e di potenziale conflittualità nel rapporto tra Regioni e Stato, allorché – come si è visto nella sezione 2 – le prime avevano talvolta cercato di smarcarsi dalla strategia del Governo centrale per intraprendere scelte locali. Successivamente tutto è stato ricondotto alle competenze statali dalla

Su questo si veda G. CARRANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2006.

⁴⁰ G. BOGGERO, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in *Il Piemonte Delle Autonomie*, 2020, pp. 1-8; M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in www.federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid, 1, 2020, pp. 1-9; M. GALLIANI, *I Poteri Sindacali Durante l'emergenza Covid-19*, in *Il Diritto Amministrativo*, XIV (1), 2022, pp. 1-24.

Fonte: Elaborazione propria da S. BOLGHERINI, A. LIPPI, *Politizzazione senza istituzionalizzazione*, cit., e da dati: www.Regioni.it/protezione-civile/2020/03/31/coronavirus-ordinanze-regionali-al-31032020-608461/; www.Regioni.it/news/2020/06/03/corona-virus-tabella-relativa-alle-leggi-e-alle-ordinanze-regionali-aggiornata-al-03-06-2020-613636/; <http://www.regioni.it/news/2021/11/21/coronavirus-tabella-relativa-alle-ordinanze-regionali-aggiornata-al-21-11-2021-638808/>.

La Tabella 1 mostra il numero delle ordinanze regionali in tema di emergenza pandemica nel biennio 2020-2021. Alcune Regioni (ad es. Toscana, Calabria e Abruzzo) sono state molto prolifiche in entrambi gli anni, mentre altre (ad es. Veneto e Friuli Venezia-Giulia) molto meno, nonostante abbiano vissuto grandi criticità soprattutto nel primo anno. La tabella mostra anche l'incidenza del primo semestre, sia del 2020 che del 2021, sulle ordinanze totali, evidenziando come le fasi di massima emergenza (il primo semestre di ogni anno) abbiano visto comportamenti regionali diversi. Alcune Regioni hanno distribuito i loro interventi in modo omogeneo durante l'anno, mentre altre hanno concentrato le loro ordinanze proprio in quei periodi.

Diverse Regioni hanno quindi cercato un'autonomia decisionale maggiore, sulla spinta dell'emergenza ma forse anche di una loro sfiducia nella strategia nazionale. Di queste, alcune erano Regioni amministrare da maggioranze eterogenee, a quel momento in opposizione al Governo nazionale. Si può quindi pensare che abbiano anche per questo alimentato un conflitto politico sulle scelte centrali. Ad esse si aggiungono le Regioni a Statuto Speciale (RSS), che hanno puntato chiaramente – più nel 2021 che nel 2020 – verso una certa autonomia decisionale, smarcandosi così dal Governo centrale. Ad eccezione del Friuli Venezia-Giulia e della Provincia di Trento, tra il 2020 e il 2021 tutte le altre hanno guadagnato posizioni nella classifica delle Regioni più produttive in termini di ordinanze (sempre Tabella 1). Quindi, se l'alto numero di ordinanze può essere interpretato come un tentativo di svincolarsi dallo Stato in direzione di strategie di autonomia, questo è chiaro solo nel caso delle Regioni governate (nel 2020) da maggioranze oppositive al Governo centrale, e in quello delle RSS. Tutte le altre hanno avviato strategie complementari, ma non avversariali rispetto al centro.

3.2. *Il contenzioso*. – Date le dinamiche rilevate esaminando le ordinanze regionali, anche il contenzioso in tempo di pandemia può

essere stato favorito, da un lato, dalla ricerca di maggiori gradi di libertà da parte delle Regioni e, dall'altro lato, da tentativi di contenimento da parte dello Stato.

I dati a disposizione non sono molti e quindi il ragionamento sarà necessariamente più ipotetico. Tuttavia, gli ultimi dati disponibili, provenienti dalla Relazione sul controllo delle leggi delle Regioni e delle Province autonome ed elaborati dal Dipartimento Affari Regionali e le Autonomie (DARA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, offrono una sintesi sullo storico dei contenziosi dal 2015 al 2020. Emerge una tendenza altalante che vede un picco nel biennio 2011-2012 e una flessione tra il 2014 e il 2017 (vedi Tabella 2), fino ad una ripresa nel triennio 2018-2020, senza però raggiungere i livelli dei primi anni 2000.

Tabella 2. Numero di leggi regionali emanate, impugnate dallo Stato e tasso di contenzioso 2010-2020.

Anno	Numero L.R. emanate	Numero L.R. impugnate	Tasso contenzioso (impugnate/emanate - %)
2010	584	74	12,7
2011	577	100	17,3
2012	702	127	18,1
2013	745	73	9,8
2014	663	47	7,1
2015	665	69	10,4
2016	678	55	8,1
2017	754	55	7,3
2018	686	72	10,5
2019	709	86	12,1
2020	719	99	13,8
<i>Totale</i>	<i>7482</i>	<i>857</i>	<i>-</i>
<i>Media-%</i>	<i>680,2</i>	<i>77,9</i>	<i>11,5</i>

Fonte: Dipartimento Affari Regionali e Autonomie/Presidenza Consiglio Ministri, *Relazione sul controllo delle leggi delle Regioni e sul contenzioso*, Roma, 2021.

Come emerge anche dalla relazione del Dipartimento Affari Regionali e Autonomie/Presidenza Consiglio Ministri⁴¹, nella fase 2014-2017 c'è stata una diminuzione significativa del contenzioso, grazie a un alto numero di Regioni guidate dalla stessa maggioranza

⁴¹ DIPARTIMENTO AFFARI REGIONALI E AUTONOMIE/PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI, *Relazione sul controllo delle leggi delle Regioni e sul contenzioso*, Roma, 2021.

di centro-sinistra rispetto al Governo centrale. Prima e dopo questa fase il tasso di contenzioso è stato maggiore. Il picco si è avuto in concomitanza col Governo tecnico guidato da Monti, a fronte di politiche redistributive di tipo fiscale che penalizzavano fortemente le finanze regionali e quelle degli enti locali. La crescita del contenzioso dopo il 2018 è, invece, attribuibile alla discontinuità tra maggioranza di governo nazionale (giallo-verde, prima, e giallo-rosso, dopo) e maggioranze regionali (dove prevaleva il centro-destra).

Il primo anno del biennio pandemico, il 2020, non fa eccezione ed è in linea con l'anno precedente, sia pure con un lieve incremento, forse dovuto alla lunga 'finestra elettorale' che ha incentivato i Consigli regionali ad una maggiore attività legislativa volta alla competizione elettorale⁴². Il tasso di contenzioso nel 2020 è infatti pari al 13,8%, al di sopra della media del decennio (11,5%) ma ben lontano dalla conflittualità del 2012-2013 (17-18%).

Assumendo, in mancanza di dati, la stessa tendenza anche per l'anno 2021⁴³ si può dunque concludere che in tempo di pandemia il contenzioso rimane una costante delle IGR in Italia, non acuita ma nemmeno indebolita, dalla fase emergenziale.

3.3. Il sistema delle Conferenze. – La tabella 3 mostra alcuni dati sull'attività del sistema delle conferenze durante il biennio 2020-2021 a confronto con quelli dell'anno precedente (2019), quando l'emergenza pandemica, emersa a dicembre, non poteva aver intaccato le attività di questi organi. Eventuali cambiamenti in queste attività potrebbero dare utili indicazioni per valutare se il Covid-19 ha in qualche modo influenzato le attività istituzionali delle Conferenze.

Dai dati si evince che il numero di riunioni nel biennio della pandemia (seconda colonna) non si è alterato in maniera significativa⁴⁴. Lo stesso non può dirsi per il numero degli atti prodotti (terza co-

⁴² F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2020, pp. 69-99.

⁴³ Il 2021 sarà probabilmente disponibile nei primi mesi del 2022. Il dato potrebbe essere aggiornato compatibilmente coi tempi di uscita del volume.

⁴⁴ A differenza di quanto sostenuto da altri osservatori secondo i quali il numero degli incontri sarebbe diminuito durante la pandemia. Cfr. E. ALBER, E. ARBAV, P. COLASANTE, A. DIRRI, F. PALERMO, *Facing the Pandemic: Italy's Functional "Health Federalism" and Dysfunctional Cooperation*, in *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the pandemic*, a cura di N. Steytler, London, Routledge, 2021, p. 26.

Tabella 3. Sedute, tipi di atto e di cooperazione e tasso di approvazione/rinvio nel sistema delle Conferenze, 2019-2021.

Conferenza Reg	N sedute	N atti ¹	Tipo di cooperazione		Approvazione/Rinvio Approvati (%)	Rinviiati (di cui forti) (%)
			Debole (%)	Forte (%)		
2019	31	189	146 (77,2)	43 (22,8)	156 (82,5)	33 (14) (17,5)
2020	31	222	181 (81,5)	41 (18,5)	195 (87,8)	27 (6) (12,2)
2021	27	228	191 (83,8)	37 (16,2)	195 (su 225) (86,7)	30 (su 225) (0) (13,3)
<i>Conferenza St-Città</i>	N	N atti ¹	Tipo di cooperazione		Approvazione/Rinvio	Rinviiati (di cui forti) (%)
			Debole (%)	Forte (%)	Approvati (%)	Rinviiati (di cui forti) (%)
2019	12	25	22 (88,0)	3 (12,0)	20 (80,0)	5 (1) (20,0)
2020	15	52	52 (100,0)	0 (0,0)	46 (88,5)	6 (0) (11,5)
2021	14	55	53 (96,4)	2 (3,6)	55 (100,0)	0 (0,0)
<i>Conferenza Unific</i>	N	N atti ¹	Tipo di cooperazione		Approvazione/Rinvio	Rinviiati (di cui forti) (%)
			Debole (%)	Forte (%)	Approvati (%)	Rinviiati (di cui forti) (%)
2019	25	119	113 (95,0)	6 (5,0)	83 (69,7)	36 (0) (30,3)
2020	33	144	135 (93,7)	9 (6,3)	114 (79,2)	30 (3) (20,8)
2021	31	217	205 (94,5)	12 (5,5)	186 (85,7)	31 (0) (14,3)

¹ Sono conteggiate solo le intese (forti e deboli), gli accordi e i pareri effettivamente discusse (esclusi quindi gli atti all'ODG di sedute annullate o rinviata).

Fonte: Elaborazione propria da dati ufficiali del Sistema delle Conferenze (<http://www.stato-Regioni.it/it/conferenza-stato-Regioni/>; <https://www.statocitta.it/it/>; <https://www.stato-Regioni.it/it/conferenza-unificata/>).

Dunque, la fase emergenziale ha intensificato la funzione del sistema delle Conferenze, accentuando il lavoro cooperativo tra Stato e Regioni, anche se tutto ciò è stato particolarmente efficace proprio

grazie al
ed alla b
pone ce:
alla fine
te, la Cc
In sui
stema d
l'intensi
Stato e {
Il ruo
rafforza
ferenza
parla a i
maggio
CSR. N
perché
tutto in
(o dal I
to - per
il ruolo
La C
cata (C
nel 202
di deci
central
queste
visto d
vernari
delle c
3,4.
sulla C
contes

⁴⁷ L.
dei Pres
1981 ed
per defn
informa

nale di Ripresa e Resilienza il 23 aprile 2021 di fatto inaugura un assetto diverso ratificato poi a maggio dal cosiddetto 'decreto governance' (d. l. 77/2021). Questo provvedimento non sostituisce, né cancella le relazioni preesistenti, ma le affianca attraverso un'ulteriore modalità che associa le pratiche consolidate nella fase del Governo Conte e il sistema delle Conferenze. La principale innovazione è l'adozione della Cabina di regia del PNRR quale 'organo di indirizzo politico' sotto la direzione del Presidente del Consiglio dei Ministri. È infatti lo strumento direttivo con il quale il Presidente del Consiglio coordina e indirizza scelte e implementazione del Piano. Il coinvolgimento delle Regioni in questo contesto, singolarmente o congiuntamente alla presenza del Ministro per gli affari regionali, è individuato sulla carta come subordinato ai temi di volta in volta oggetto di trattazione. Si tratta di un coinvolgimento soprattutto consultivo⁴⁸, che non implica necessariamente una concertazione delle scelte politiche. Analogamente i rappresentanti delle Associazioni dei comuni (ANCI) e delle Province (UPI) vengono convocati all'occorrenza.

La Cabina ha compiti di coordinamento tra i diversi livelli di governo, nonché la potestà di poter proporre l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo sulle Regioni, laddove ne ricorrano le condizioni. Inoltre, la Cabina deve sviluppare nel senso più ampio anche la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente. Quest'ultimo è uno strumento di consultazione che coinvolge le Regioni, ma che guarda soprattutto alle parti sociali: il Tavolo è infatti chiamato ad un lavoro di dialogo che include, oltre ad esponenti del governo, delle Regioni e degli Enti locali, anche (e soprattutto!) le «categorie produttive e sociali, [...] l'università e la ricerca, la società civile e organizzazioni della cittadinanza attiva». È indicativo quindi che il governo abbia nominato a capo del Tavolo il presidente di un organo costituzionale dello Stato, il prof. Tiziano Treu, presidente del CNEL, che è rappresentativo delle parti sociali, e non un esponente espressione delle Regioni, e quindi del territorio. Il Tavolo non è dunque interpretabile come un mero strumento delle relazioni intergovernative, ma piuttosto come un più ampio istituto di dialogo tra il Governo e gli interlocutori del territorio.

Infine, la Cabina di regia è dotata organizzativamente anche di una Segreteria tecnica che funge da cerniera organizzativa di raccordo e monitoraggio. Le Regioni, insomma, svolgono solo un ruolo complementare, consultate dal Capo del Governo⁴⁹. In conclusione, la Cabina di regia ricade nelle cosiddette 'ad hoc' o, ossia strutture *ad hoc*, poste in essere per scopi specifici (come un evento sportivo, un'esposizione, l'organizzazione di un festival, o appunto un intervento straordinario in emergenza). In quanto tale, ha un duplice compito: rispondere direttamente a chi la dirige – fungendo quindi da indicatore di accentramento decisionale – e sviluppare la propria azione indipendentemente da soggetti e strutture preesistenti, nella fattispecie la burocrazia centrale e le stesse Regioni.

Risulta quindi chiaro come l'intera struttura di governance legata al PNRR sia fortemente dipendente dalla figura istituzionale del Presidente del Consiglio – e, nella fattispecie, dalla persona di Mario Draghi – e come possa imprimere una svolta accentratrice negli equilibri intergovernativi, sul piano politico ancor più che su quello istituzionale: il Governo si sposta al centro delle relazioni intergovernative, e si evidenzia il ruolo di *agency* del Presidente del Consiglio⁵¹. A ulteriore conferma di ciò, sta anche il fatto che le riunioni della Cabina di regia sono state episodiche (due in tutto finora, una delle quali, alla fine dell'anno, di mera rendicontazione dell'azione del PNRR nel 2021). Tutta la struttura di governance del PNRR, insomma, è un'emanazione del Presidente del Consiglio, che in questo ambito ha spostato nettamente il baricentro delle IGR verso il polo del Governo centrale.

3.5. *Il commissario straordinario.* – Di analogo tenore è la costituzione della figura commissariale per l'emergenza, sia sotto il profilo dell'istituto, sia sotto quello della nomina avvenuta sotto il Governo Draghi. Da un punto di vista organizzativo, anche il Commissario per l'emergenza Covid è un'«ad hoc». La struttura commissariale è verticistica, sotto la diretta regia del commissario, e aderisce ai

⁴⁹ *Ivi*, p. 440.

⁵⁰ A. LIPPI, *Modelli di amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2022.

⁵¹ G. CAPANO, M.T. GALANTI, *Policy Dynamics and Types of Agency: From Individual to Collective Patterns of Action*, in *European Policy Analysis*, 4 (1), 2018, pp. 23-47.

crismi di questo tipo di organizzazione⁵². Certo, sulla carta i poteri del Commissario Figliuolo non sono differenti, se non per alcune limitate competenze, da quelli attribuiti al suo predecessore, ma la struttura di coordinamento a lui sottoposta fa affidamento al supporto organizzativo dell'esercito: oltre ad essere una struttura corporata, è anche composta interamente – ad eccezione di una persona tra gli oltre dieci responsabili di unità o area – da militari.

La già prevista prerogativa commissariale (introdotta dall'art 122 del d. l. 17.3.20 n. 18 convertito in l. 24 aprile 2020, n. 27), che prevede che il Commissario collabori e si accordi con le Regioni, è organizzata più accentrata rispetto al recente passato e, anche in questo caso, con un baricentro più spostato sul commissario che sul accordo con le Regioni.

4. *Conclusioni: il Giano bifronte del 2020.* – Nel 2020 il bilancio complessivo dei rapporti Stato-Regioni in Italia è ambivalente. Le due sfere della *policy* e della *politics* si sono mosse su binari indipendenti l'una dall'altra ma ambigualmente coesistenti, come appunto le due facce del dio latino Giano: collaborazione (di fatto) e avversarialità (di facciata). Questa ambiguità si è rispecchiata, rispettivamente, nell'atteggiamento di sostanziale cooperazione e mancanza di effettivi attriti nella decisione e implementazione delle politiche pubbliche, e nella comunicazione politica, caratterizzata invece da toni aspri e conflittuali, come si è visto in alcuni episodi richiamati nella sezione 2.

La collaborazione è stata evidente soprattutto nell'operato del sistema delle Conferenze e nei ricorsi al contenzioso, dove si sono evidenziate, rispettivamente, fitta cooperazione e non-belligeranza, e una complessiva minore conflittualità rispetto al passato – anche se le Regioni con maggioranze differenti e quelle a Statuto speciale non hanno rinunciato a cercare una maggiore autonomia e riconoscibilità attraverso, ad esempio, numerose ordinanze regionali.

In linea di massima il coordinamento dell'emergenza tra Stato e Regioni nel 2020 si è dunque rivelato multiforme e con tendenze di segno diverso al proprio interno, ma tutto sommato abbastanza efficace, grazie soprattutto al suo carattere altamente de-istituzionaliz-

⁵² Si veda l'organigramma di supporto al Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19 (www.governo.it/it/dipartimenti/commissario-straordinario-lemergenza-covid-19/cscovid19-strutturale/14433).

zato (fatto quindi, prevalentemente, di istruttorie informali, contatti selettivi e preventivi, e tavoli tecnici).

Non si è trattato quindi né di una guerra di posizione tra Stato e Regioni, innescata dall'inevitabile accentramento nelle mani dello Stato di una serie di competenze e decisioni a seguito di una ulteriore crisi esogena dopo quella finanziaria del 2008, e dalle conseguenti reazioni da parte delle Regioni. Né si è trattato di un gioco al rialzo dove il livello di conflitto è stato esacerbato da un lato o dall'altro dagli attori in campo.

In mezzo a questi estremi, la flessibilità delle relazioni intergovernative ha permesso a Stato e Regioni di dare vita a una modalità concertata, frutto di una specifica volontà politica. Da parte del Governo, in ragione dell'orientamento di centrodestra prevalente nella maggioranza delle Regioni, con cui uno scontro frontale avrebbe mostrato in modo evidente la debolezza parlamentare della maggioranza M5S-PD. Da parte delle Regioni, invece, in ragione di un loro riconoscimento di una *leadership* di fatto, anche se non carismatica o dirigista, del Governo Conte II. La concertazione nella *policy* è stata dunque possibile grazie a un 'patto politico di legittimazione reciproca', anche se controbalanciata sul piano della comunicazione politica, da confronti dialettici dai toni anche aspri.

4.1. *All'ombra della leadership nel 2021.* – Nel 2021, con il cambio di governo, le IGR italiane assumono una direzione diversa, più spostata verso il polo dello Stato. Dal punto di vista formale non ci sono cambiamenti di rilievo. Nei fatti però i rapporti di forza cambiano chiaramente.

Le evidenze più importanti sono quelle relative alla costituzione di strutture ad hoc sotto la diretta dipendenza del Primo Ministro (relativamente alla *governance* del PNRR), o comunque che rispondono a quest'ultimo (la struttura affiancata al Commissario straordinario). A questo si aggiunge la diversa cooperazione che si sviluppa nel sistema delle conferenze: mentre nel 2020 le relazioni Stato-Regioni passavano principalmente per la CSR (che si era addirittura rafforzata come attore decisionale), nel 2021 è una Conferenza 'minore' (la CU) a emergere come nodo di raccordo intergovernativo, ma con attività totalmente concentrate sull'implementazione dei provvedimenti connessi al PNRR a favore dei territori – e quindi non più con funzioni di concertazione o, tantomeno, decisionali.

Tutto ciò conferma una diversa stagione delle relazioni inter-governative in Italia nel 2021, influenzata dalla *leadership* del Presidente del Consiglio, e dalla sua capacità di accentrare su di sé il processo decisionale.

In aggiunta a questo non va dimenticato che nel 2021 la già citata pronuncia n. 37 della Corte costituzionale relativa alla legge regionale della Valle d'Aosta, ha sancito la preminenza dello Stato sulle questioni legate all'emergenza pandemica, ribadendo così lo sbilanciamento a favore di quest'ultimo e mettendo simbolicamente fine all'ipotesi di una gestione orizzontale che era stata appunto tentata da alcune Regioni nel 2020.

4.2. *Le oscillazioni del pendolo delle relazioni intergovernative*. – Le due diverse 'stagioni' delle IGR italiane nel biennio della pandemia sono tuttavia, come emerge dalle evidenze riportate e dai fattori che le hanno determinate, di natura altamente contingente. Sono temporanee e dipendenti dalle varie fasi politiche che si sono succedute. E il loro equilibrio oscilla, spostandosi come un pendolo, tra i due estremi Stato/Regioni (o anche accentramento/decentramento), mettendone così più in risalto l'uno a discapito dell'altro in momenti diversi.

I provvedimenti normativi che possono aver sancito e accompagnato queste fasi (dal d. l. 6/2020 alla sentenza n. 37/2021 della Corte) sono a loro volta contingenti e certamente *obliqui*, nel senso che hanno trasferito gli assetti non attraverso espliciti, formali e complessive riforme delle IGR, ma attraverso interventi indiretti, collaterali, evolutivi.

Ma, come si è sottolineato, anche i cambiamenti obliqui hanno effetti significativi e pertanto alcune possibili ricadute sistemiche possono essere qui ipotizzate in sede conclusiva.

La prima ricaduta riguarda il sistema delle Conferenze. In entrambi gli anni della pandemia, anche se in misura e modi diversi – e al di là del compito formalmente previsto – le varie Conferenze hanno svolto un ruolo importante di raccordo tra i livelli di governo. Sarà quindi interessante capire quanto, finita la situazione emergenziale, questa legittimazione informale del sistema delle Conferenze si istituzionalizzerà – magari portando alla costituzionalizzazione del loro ruolo – oppure si ritornerà allo *status quo ante*.

Del pari, e questa è la seconda possibile ricaduta, andrà verificato se le prassi cooperative instauratesi nel periodo della 'emergenza