

Giovanni Di Cosimo

Le forme della collaborazione al tempo della pandemia

(doi: 10.1443/102072)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 3, giugno 2021

Ente di afferenza:

Università degli Studi di Macerata (Unimc)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Le forme della collaborazione al tempo della pandemia

di GIOVANNI DI COSIMO

Sommario: 1. Procedure. - 2. Pareri. - 3. Successi. - 4. Insuccessi. - 5. Indirizzi politici.

1. *Procedure*

Prima che nel marzo 2021 la Corte costituzionale assegnasse la gestione dell'emergenza sanitaria per intero allo Stato, le cose si sono svolte in modo diverso, dato che il livello di governo centrale e quello regionale hanno, sia pure faticosamente, sperimentato forme più o meno efficaci di collaborazione. Si deve pensare che l'abbiano fatto nel presupposto – negato recisamente dalla sent. 37/2021 – che la gestione dell'emergenza sanitaria si collochi all'incrocio di materie concorrenti quali la tutela della salute e la protezione civile, che chiamano in campo tanto lo Stato quanto le Regioni¹.

A esser più precisi, anteriormente alla sentenza costituzionale, che ha l'ambizione di segnare uno spartiacque, i rapporti fra i due livelli di governo hanno conosciuto fasi alterne. Alcune volte sono insorti contrasti che sono poi finiti davanti al giudice amministrativo². Altre volte le Regioni hanno lamentato l'adozione di atti «in

¹ G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, Special Issue n. 1/2020; A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione quale «bussola» nell'emergenza*, in *Diritti regionali*, n. 3/2020, 366 ss.; L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in questa *Rivista*, n. 5/2020, 1009 ss.

² Il primo scontro istituzionale nasce da un'ordinanza della Regione Marche che dispone misure di contrasto alla diffusione del virus. Il Governo si rivolge al giudice amministrativo che sospende in via cautelare l'atto perché al momento dell'adozione non risultavano persone contagiate (TAR Marche dec. 56/2020). Successivamente, il 29 aprile 2020, in vista dell'avvio della cosiddetta fase 2 dell'emer-

assenza di un preventivo confronto», con un metodo che «contrasta con lo spirito di leale collaborazione, sempre perseguito nel corso dell'emergenza»³.

Nondimeno, più spesso i due livelli di governo hanno cercato di cooperare, e l'hanno fatto adottando un doppio registro. Per un verso, ricorrendo a procedure informali, che la legge non codifica. Soprattutto nella prima fase di gestione dell'emergenza, alcune questioni non passano per il sistema delle conferenze che nell'attuale disegno istituzionale raccorda gli esecutivi dei livelli di governo centrale e regionale⁴. Il Governo preferisce il rapporto diretto con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e privilegia l'interlocazione con la figura del Presidente di tale organismo di coordinamento politico⁵. In realtà anche prima della pandemia il

genza, la Presidente della Regione Calabria adotta un'ordinanza che consente la ripresa delle attività di ristorazione «con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto». Il Governo la impugna eccependo che il d.P.C.M. del 26 aprile dispone la sospensione dei servizi di ristorazione, e il TAR Calabria stabilisce che la misura governativa non contrasta con l'art. 41 Cost. (sent. 841/2020). Infine, l'11 settembre 2020, il Presidente della Regione Sardegna adotta un'ordinanza che impone ai passeggeri che vogliono fare ingresso nella Regione di presentare al momento dell'imbarco l'esito di un test che abbia «dato esito negativo per covid-19». Il Governo ricorre davanti al TAR che con una decisione cautelare sospende l'efficacia della misura (dec. 344/2020).

³ Ne dà conto il periodico della Conferenza delle Regioni (*Regioni.it*, n. 3964, giovedì 3 dicembre 2020) a proposito delle misure per fronteggiare la pandemia durante il periodo natalizio (d.l. 158/2020).

⁴ P. GIANGASPERO, *La normativa «speciale» sulla gestione della pandemia da covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali*, in *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, a cura di G.P. DOLSO, M.D. FERRARA, D. ROSSI, Trieste 2020, 125. Questa circostanza ha indotto a parlare di «fallimento della leale collaborazione tra Stato e Regioni» (F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *federalismi.it*, n. 26/2020, 93).

⁵ 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, 44; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 506, che rileva «un'eccessiva concentrazione delle competenze nel ruolo di filtro del Presidente della Conferenza senza la possibilità di piena interlocazione delle diverse posizioni regionali» (p. 514). La Conferenza delle Regioni ha il compito di: *a*) definire, promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni. Elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie; *b*) predisporre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente; *c*) favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale» (art. 1.1 reg. del 9 giugno 2005).

ruolo politico conquistato sul campo dalla Conferenza delle Regioni ha ridotto le conferenze a luogo di mera ratifica delle decisioni ivi maturate⁶. Ma durante la pandemia si assiste a un salto di qualità, il Governo assume come interlocutore direttamente la Conferenza delle Regioni, col risultato che le conferenze restano ai margini⁷.

2. *Pareri*

Per altro verso, ci si attiene al percorso collaborativo che fa capo al sistema delle conferenze. Come di consueto, le posizioni regionali sono il risultato dell'istruttoria svolta nell'ambito della Conferenza delle Regioni, e vengono poi sottoposte alla Conferenza unificata⁸. Nell'ambito di tale percorso le Regioni cercano di concorrere alla definizione delle norme, poste in prima battuta dai vari decreti-legge che si sono succeduti, per fronteggiare il virus e per affrontare le complesse e svariate conseguenze della pandemia. Lo fanno proponendo emendamenti in vista della conversione del decreto-legge, cui condizionano l'espressione del parere favorevole, una formula non prevista dal d.lgs. 281/1997 che si è affermata in via di prassi⁹. Per esempio, in occasione dell'esame in Conferenza unificata dei primi due decreti-legge, il n. 6 e il n. 19 del 2020, che apprestano le misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, le Regioni esprimono parere favorevole condizionato all'accoglimento di una serie di emendamenti¹⁰.

⁶ C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2/2010, 104 s.; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Milano 2018, 128.

⁷ E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. speciale/2020, 589; C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista Gruppo Pisa*, n. 1/2021, spec. 285 e 304.

⁸ Sulla crescente importanza dell'attività di «autocoordinamento tecnico delle Regioni e degli enti locali» cfr. G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi «verticali» ed «orizzontali»*, in *federalismi.it*, n. 19/2009, 8.

⁹ Sulla «scarna forza persuasiva» del parere condizionato cfr. I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in questa *Rivista*, n. 2-3/2011, 537. Il regolamento interno della Conferenza delle Regioni dice genericamente che l'organo elabora «documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie» (art. 1 del reg. 9 giugno 2005).

¹⁰ «La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime parere favorevole condizionato all'accoglimento delle proposte emendative e delle osserva-

Ovviamente i pareri non vincolano giuridicamente i destinatari, siano essi il Parlamento o il Governo. Nondimeno, tali organi restano liberi di riprendere le proposte regionali.

3. *Successi*

In alcuni, limitati, casi il legislatore statale recepisce gli emendamenti ai decreti-legge che la Conferenza delle Regioni propone in Conferenza unificata¹¹. Troviamo un primo esempio nell'ambito delle misure di contenimento della diffusione del virus in materia di trasporto pubblico locale. Il 31 agosto 2020 le Regioni rendono un parere sulle linee guida relative al trasporto pubblico e al trasporto scolastico predisposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Fra le altre cose, chiedono l'introduzione di una norma sul subaffidamento del servizio di trasporto pubblico. Il 10 settembre ripropongono la norma nel parere sulla conversione del d.l. 104/2020 recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia». Un paio di settimane dopo, esprimono una posizione in merito alla conversione del d.l. 111/2020 che, fra le altre cose, contiene anch'esso una disposizione relativa al trasporto pubblico locale. In questa occasione tornano alla carica chiedendo l'introduzione della norma per accelerare le procedure di sub-affidamento. Il fatto che la richiesta sia stata reiterata tre volte dimostra, quanto meno, che le Regioni assegnano notevole importanza alla norma sul subaffidamento. E alla fine tanta insistenza viene premiata: la norma confluisce nella legge n. 126 del 13 ottobre, che converte il d.l. 104/2020¹².

zioni formulate» (posizione dell'8 aprile 2020 sul d.l. 19/2020). Altre volte le Regioni si limitano a rendere un parere senza avanzare proposte emendative. Per esempio, relativamente alla conversione del d.l. 125/2020 che proroga lo stato d'emergenza fino al 31 gennaio 2021 (Conferenza unificata, seduta del 5 novembre 2020). Oppure relativamente alla conversione del decreto-legge n. 117 recante «Disposizioni urgenti per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggio elettorale e per il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai comuni» (Conferenza unificata, seduta del 24 settembre 2020).

¹¹ Prendo in esame il periodo compreso fra la proclamazione dello stato di emergenza, il 31 gennaio 2020, e la fine del maggio 2021, a esclusione dei pareri regionali relativi a decreti-legge che alla seconda data risultano ancora non convertiti, per i quali non è ancora possibile verificare se siano stati accolti dal legislatore statale (ciò vale, per es., per la posizione della Conferenza delle Regioni sul d.l. 52/2021 espressa il 5 maggio 2021).

¹² Art. 57, comma 3-*sexies* (la legge abroga il decreto-legge n. 111).

Insomma, la proposta regionale cade inizialmente nel vuoto, ma poi, in sede di conversione del d.l. 104/2020, viene fatta propria dal Parlamento per intercessione del Governo che la comprende nell'emendamento interamente sostitutivo sul quale pone la fiducia al Senato il 6 ottobre; successivamente alla Camera il 12 ottobre il Governo chiude la partita con la fiducia sul testo approvato in prima lettura (il che, va notato incidentalmente, mostra come il sistema bicamerale operi sempre più spesso in modalità sostanzialmente monocamerale). Nel gioco a tre fra Regioni, Governo e Parlamento, la proposta regionale sul subaffidamento del servizio di trasporto locale viene alla fine recepita dal Parlamento grazie all'intermediazione del Governo che, di fatto, l'impone per mezzo della questione di fiducia sul maxiemendamento. Il che dimostra che il Governo ha a disposizione due strade per veicolare i suggerimenti legislativi delle Regioni: riprenderli nel testo di un decreto-legge, confidando poi nella conversione da parte del Parlamento, oppure, come in questo caso, imporli direttamente nella procedura legislativa relativa alla conversione del decreto-legge per mezzo di maxiemendamenti interamente sostituiti sui quali pone la fiducia.

Un'altra proposta emendativa viene accolta in sede di conversione del cosiddetto decreto ristori (d.l. 137/2020), che introduce misure di sostegno economico connesse all'emergenza sanitaria. La Conferenza delle Regioni rende un parere condizionato all'accoglimento di una serie di emendamenti. Il primo di questi, relativo al finanziamento dei debiti finanziari delle Regioni in scadenza nell'anno 2020, viene accolto, sia pure per un importo finanziario minore rispetto alla richiesta. In sede di conversione, il testo viene definito al Senato sulla base dell'ormai consueto emendamento governativo interamente sostitutivo, che per lo meno riprende il testo elaborato dalle commissioni in sede referente, sul quale il Governo pone la fiducia; l'altro ramo parlamentare si limita ad approvare l'identico testo del Senato sempre a seguito dell'immane questione di fiducia.

Un terzo caso riguarda il d.l. 30/2021 «Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena». Il 25 marzo 2021 la Conferenza delle Regioni suggerisce di introdurre una clausola di salvaguardia per le Regioni speciali, che viene poi effettivamente inserita in sede di conversione. Ciò significa, lo rilevo incidentalmente, che anche dopo la sent. 37/2021 della Corte costituzionale citata all'inizio, depositata il 12 marzo, il metodo della leale collaborazione continua a essere applicato nel concreto articolarsi del rapporto fra i due livelli di governo. Circostanza che induce a rite-

nera come il netto orientamento della sentenza, che fra l'altro riduce drasticamente gli spazi di collaborazione¹³, pecchi di realismo.

Un ultimo esempio riguarda la posposizione di un termine relativo alla sottoscrizione degli accordi sulla mobilità sanitaria interregionale, necessari per accedere al finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale. In sede di conversione del d.l. 41/2021, l'emendamento confluisce nel maxiemendamento governativo interamente sostitutivo sul quale il Governo pone la fiducia in prima lettura; e poi si consolida nella legge di conversione, dato che nella seconda lettura alla Camera si procede con la fiducia sul testo approvato dal Senato. E dunque anche in questo caso siamo in presenza dei due fattori già segnalati: da un lato, l'inserimento della proposta regionale nel maxiemendamento governativo su cui lo stesso Governo pone la fiducia; dall'altro, l'affermarsi di procedure sostanzialmente monocamerali.

4. *Insuccessi*

Tuttavia, il più delle volte il legislatore statale ignora le proposte regionali. Possono bastare due esempi dei molti che si potrebbero fare. Il primo riguarda il d.l. 19/2020 che contiene il quadro delle misure per fronteggiare l'emergenza. Come accennato, anche in questo caso le Regioni utilizzano il meccanismo del parere condizionato per proporre puntuali modifiche al testo che vorrebbero confluissero nella legge di conversione¹⁴. Ma durante l'esame alla Camera le proposte regionali non trovano posto nel testo. E le cose non cambiano al Senato dove il Governo pone la questione di fiducia sul testo approvato nell'altro ramo parlamentare: ennesimo esempio del funzionamento del sistema bicamerale in modalità sostanzialmente monocamerale.

A differenza del caso relativo al trasporto pubblico locale, il Governo non si fa portatore delle proposte regionali, non le impone con lo strumento della questione di fiducia e né le inserisce in un decreto-legge. Una spiegazione verosimile attiene al contenuto delle proposte

¹³ G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *LaCostituzione.info*, 21 marzo 2021; G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, 107 ss. (in questo numero della *Rivista*).

¹⁴ Conferenza unificata, seduta del 7 maggio 2020.

regionali, le quali muovono dal presupposto che il d.l. 19/2020 abbia compreso il potere di ordinanza che la l. 833/1978 assegna alle Regioni, e quindi, nel tentativo di riguadagnare posizioni, mirano a limitare, sia pure in misura ridotta, i poteri del Governo nella gestione dell'emergenza sanitaria. Alla luce di ciò, non sorprende che il Governo non abbia sostenuto le proposte regionali¹⁵.

Il secondo esempio è offerto dalla vicenda della data delle elezioni regionali che slitta per via della pandemia. Le Regioni vorrebbero definire un ampio arco temporale in modo che il voto non interferisca con l'inizio delle scuole. Ma il d.l. 26/2020 sceglie di restringere la finestra a partire dal 15 settembre. Il 7 maggio la Conferenza delle Regioni lamenta che il decreto-legge sia «difforme per contenuto rispetto allo schema sottoposto all'attenzione delle Regioni», e non abbia recepito le proprie osservazioni¹⁶. Nel documento le Regioni si rivolgono direttamente al Parlamento chiedendo che il testo del decreto-legge sia emendato in sede di conversione¹⁷. Tuttavia, la linea regionale non passa. L'emendamento, proposto durante la discussione in aula alla Camera, viene respinto l'8 giugno 2020. La partita si chiude al Senato dieci giorni dopo quando il

¹⁵ C'è un altro aspetto che merita di essere evidenziato. Proprio grazie al mancato ricorso alla questione di fiducia si apre un varco per un'azione parlamentare di difesa delle prerogative delle Camere, che porta a una forma di controllo parlamentare eventuale sui decreti del Presidente del Consiglio. Una previsione che difficilmente il Governo avrebbe inserito di propria iniziativa nel testo su cui porre la fiducia. Sulla procedura di «parlamentarizzazione» cfr. G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, 389 s.; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, 371 ss.; R. MAZZA, *La «parlamentarizzazione» dell'emergenza Covid-19 fra norme e prassi*, in *federalismi.it*, n. 12/2021.

¹⁶ In particolare, «dopo la richiesta di parere e un'interlocuzione avviata attraverso i canali istituzionali tra gli Enti, si è deciso di cambiare il testo di legge su cui le Regioni si erano espresse favorevolmente, senza la richiesta di ulteriore parere o l'apertura di una nuova discussione». Il 9 giugno il Presidente e il Vicepresidente della Conferenza scrivono al Presidente del Consiglio lamentando la violazione del principio di leale collaborazione e annunciando «l'intenzione delle Regioni interessate di utilizzare la prima domenica utile del mese di settembre per l'indizione delle elezioni regionali, anche al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico e di limitare l'eventuale nuovo rischio epidemilogico».

¹⁷ Il 27 maggio cinque presidenti delle Regioni interessate al voto (Campania, Liguria, Marche, Puglia, Veneto) scrivono al Presidente della Repubblica lamentando che l'orientamento del Governo sia difforme rispetto al parere reso dalle Regioni.

Governo pone la fiducia sul testo approvato alla Camera (ennesimo esempio di monocameralismo di fatto)¹⁸.

5. *Indirizzi politici*

Frutto di aggiustamenti progressivi, il modello italiano di gestione della pandemia combina la tendenza all'accentramento con margini di differenziazione¹⁹. Malgrado concentri molte funzioni nelle mani del Governo, il modello tollera momenti di collaborazione fra il livello di governo centrale e quello regionale, tanto nel circuito delle conferenze, quanto al di fuori di esso.

La Conferenza delle Regioni ha agito nel circuito delle conferenze proponendo modifiche ai decreti-legge che il Governo ha via via adottato²⁰. In mancanza di una Camera rappresentativa delle Regioni, le proposte regionali costituiscono la forma, imperfetta quanto si vuole, che nella prassi ha assunto la volontà del livello di governo regionale di contribuire alla definizione della legislazione statale che deve applicare²¹.

¹⁸ A maggior ragione, le proposte regionali vengono lasciate cadere nelle ipotesi in cui le Regioni esprimono un parere favorevole senza condizionarlo all'accoglimento delle proposte emendative che pure formulano. Per esempio, relativamente alla legge di bilancio 2021 le Regioni esprimono parere favorevole e suggeriscono alcuni emendamenti distinguendo fra quelli con impatto finanziario e quelli senza impatto (Conferenza unificata del 3 dicembre 2020). Chiedono che venga incrementato il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale per gli anni a venire nel presupposto che gli «effetti della pandemia si protrarranno nel tempo». Tuttavia, la legge di bilancio non accoglie la richiesta e decurta il finanziamento del FSN a partire dal 2023. Anche in questo caso decisiva risulta la volontà del Governo, dato che i contenuti della legge di bilancio vengono definiti in prima lettura alla Camera a seguito di un voto di fiducia sul testo approvato dalla Commissione, e vengono confermati nella successiva lettura al Senato, che si svolge in un breve lasso di tempo, in forza del ricorso all'ennesima fiducia.

¹⁹ L. CUOCOLO, *L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, in *DPCE online*, n. 1/2020, XVIII ss.; G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in questa *Rivista*, n. 4/2020, 777 ss.

²⁰ Sulla necessità di rafforzare il sistema delle conferenze cfr. C. TUBERTINI, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale/2020, 98; F. BILANCIA, *Ragionando «a freddo»: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale/2020, 31.

²¹ Come noto, un diverso percorso di coinvolgimento delle Regioni è costituito dall'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sull'adozione dei decreti legislativi,

La prassi esaminata evidenzia con chiarezza due dati: da un lato, le Regioni hanno ogni volta proposto emendamenti al testo²²; dall'altro, sono assai più le proposte regionali cadute nel vuoto, che non quelle accolte dal legislatore statale. Tuttavia, il dato più significativo è proprio che in alcuni, limitati, casi la Conferenza delle Regioni sia riuscita a ottenere modifiche, recepite dalle leggi di conversione. Il che può essere interpretato come un segnale dell'opportunità, di cui si discute da tempo, di strutturare stabili collegamenti fra le Regioni e il legislatore centrale²³.

La prassi dimostra inoltre che gli emendamenti regionali hanno qualche *chance* di passare soltanto qualora il Governo vi acconsenta. E del resto, il circuito delle conferenze (ma anche la sua variante sperimentata durante l'emergenza, nella quale l'interlocuzione è soprattutto con la Conferenza delle Regioni e con il suo Presidente) mette in collegamento gli esecutivi regionali proprio con il Governo.

Tentativi di rivolgersi direttamente al Parlamento, come quello relativo alla data delle elezioni, trascurano che il Governo può agire con strumenti molto efficaci di condizionamento della decisione parlamentare, specialmente per mezzo dell'accoppiata fra questione di fiducia e maxiemendamento. Vero è, d'altra parte, che anche prima della pandemia le Regioni hanno tentato di percorrere questa strada, le volte in cui il rapporto con il Governo non dava gli esiti sperati²⁴. Ci si potrebbe allora chiedere perché perseverino nel formulare proposte emendative che vengono accolte in pochi casi e soltanto a condizione che il Governo le condivida. E la risposta sembra da cercare

nelle ipotesi di intreccio fra competenze legislative statali e regionali, soluzione prospettata dalla sent. 251/2016 della Corte costituzionale (la decisione è molto commentata; qui mi limito a richiamare il volume di F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2018 e, sulle differenze fra legge e decreti legislativi, F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, 20 s.).

²² Il più delle volte il parere è favorevole (e il ricorso alla formula del parere condizionato non muta la sostanza dell'adesione regionale); altre volte non viene qualificato né come favorevole né come contrario, ma comunque è accompagnato da proposte di emendamenti.

²³ Sull'opportunità di introdurre le Regioni nel circuito legislativo parlamentare v., da ultimo, G. DI COSIMO, *Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale*, in questa *Rivista*, n. 1-2/2021, 109-114; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. speciale/2020, 407.

²⁴ I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali* cit., 538 s.

nel fatto che il sistema delle conferenze è divenuto la sede in cui le Regioni possono concorrere, pur con i limiti evidenziati, alla definizione di rilevanti indirizzi politici.

Giovanni Di Cosimo, *The forms of collaboration during the pandemic*

The essay examines the relations of the Regions with the Government and Parliament regarding the approval of legislative measures against the pandemic. The work highlights the cases in which the regional proposals have been accepted and underlines the central role of the Government.

Keywords: Region, loyal cooperation, pandemic.

Giovanni Di Cosimo, Università di Macerata, Dipartimento di Giurisprudenza, Piaggia dell'Università 2, 62100 Macerata, giovanni.dicosimo@unimc.it