Tipo di Stato e conflittualità interlivello. Tensioni dello Stato regionale nell'emergenza Covid-19

di Enrico Buono

Abstract: "Type" of State and interlevel conflicts. Tensions of the Regional State during the Covid-19 emergency – This paper analyses, within a broader comparative framework, the interlevel conflicts generated by the interaction between statal and regional sources of law during the Covid-19 emergency.

Italy and Spain – as paradigms of the Regional State – are adopted as case studies: in fact, the pandemic stress test has highlighted comparable critical issues of these two regional systems. The paper will firstly try to reconstruct the constitutional counter-systems developed in Italy and Spain during phase one of the emergency, underlining the endemic conflicts which arose between the different levels of government. The study will then focus on the role of regional cooperation during phase two, by examining intergovernmental Conferences, in Italy, and the *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, in Spain. Lastly, the paper will analyse two recent constitutional rulings: in particular, decision no. 37 of 2021 by the Italian Constitutional Court and the *Auto Constitucional* Nº 74/2021, adopted by the Spanish Constitutional Court.

Keywords: Regional State; Sources of law; Interlevel conflicts; Asymmetric Regionalism; Covid-19 emergency.

1. Lo *spillover* del diritto emergenziale nel sistema delle fonti: l'interazione tra fonti statali e sub-statali al banco di prova dell'epidemia

Le indagini comparatistiche sinora condotte hanno prevalentemente avuto ad oggetto l'impatto del *COVID-19* sulla *forma di governo* e sul funzionamento del circuito democratico-rappresentativo. Più recentemente sono emerse in dottrina riflessioni circa l'incidenza dell'emergenza pandemica sui meccanismi di raccordo negli ordinamenti compositi (*recte*: sul *tipo di Stato*),¹ con particolare riguardo alle tensioni emerse tra enti centrali e periferici nella produzione di fonti normative, spesso tra loro confliggenti.

Il presente intervento intende passare sommariamente in rassegna

¹ Prova ne sia, da ultimo, il programma del *VII Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico comparato ed europeo* (Rende, 19-20 ottobre 2021), nel quale figura un intero *panel* dedicato a *Regionalismi, federalismi e Covid-19*.

alcuni spunti casistici sulla *conflittualità interlivello* generata dall'interazione tra le fonti emergenziali, statali e regionali, in Italia e in Spagna. Le conclusioni cui è approdata la dottrina costituzionalistica italiana trovano, infatti, ampia eco tra i colleghi spagnoli: pur con evidenti differenze ordinamentali, lo *stress test* della pandemia ha evidenziato criticità ben note e comparabili dei due sistemi regionali.²

Le limitate dimensioni di questo contributo non consentono di tenere in debito conto la spropositata mole di interventi, normativi e giurisdizionali, adottati in entrambi i contesti – e nelle relative differenziazioni territoriali – per far fronte all'emergenza. È apparso più opportuno concentrare i propri sforzi su singoli casi emblematici, attraverso la lente dell'interpretazione giurisprudenziale, fornendo un inquadramento normativo necessariamente sintetico.

Pertanto, la trattazione che segue è suddivisa, in prospettiva diacronico-comparata, in tre paragrafi: nel primo si è inteso ricostruire il *contro-sistema* delle fonti elaborato in Italia e in Spagna nella c.d. fase uno, evidenziando conflittualità *endemiche* nella produzione normativa tra i diversi livelli di governo. Il secondo paragrafo ha ad oggetto l'infelice individuazione di meccanismi di raccordo tra governo centrale ed enti periferici nella c.d. fase due, attraverso la disamina del ruolo svolto dalle Conferenze, in Italia, e dal *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, in Spagna. Infine, si procede all'analisi di due recenti pronunce costituzionali: segnatamente, la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e l'*Auto Constitucional N° 74/2021 de 20 de julio de 2021*. La lettura dei provvedimenti in parola si riannoda conclusivamente a una questione di stringente attualità, in prospettiva *de iure condendo*: l'opportunità della costituzionalizzazione, anche in Italia, del regionalismo asimmetrico e degli stati d'emergenza, sulla scorta dell'esempio spagnolo.³ Lasciando aperto l'interrogativo circa il concreto

² Si confrontino, *ex multis*, J. Tudela Aranda, *Prólogo*, in *Id.* (Ed.), *Estado autonómico y Covid-19: un ensayo de valoración general*, Zaragoza, 2021, 10: "lo sucedido durante la epidemia había hecho protagonista al modelo territorial y, sobre todo, lo más relevante, había puesto el foco sobre cuestiones durante mucho tiempo desdeñadas" e A. Lo Calzo, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell'emergenza da Covid-19. Riflessioni in tema di fondamento e prassi del potere di sospensione nel giudizio in via principale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2 (2021), 91, sub nota 16: "La questione dei rapporti tra diversi livelli territoriali di governo nella gestione della pandemia è stata tra quelle che hanno suscitato maggiori attenzioni in dottrina [...] per una riflessione di carattere più generale legata al fatto che la situazione di estrema emergenza aveva posto allo scoperto molte criticità del modello regionalistico italiano che per anni, invece, erano rimaste nascoste".

³ Sulla distinzione tra regionalismo asimmetrico e differenziato si veda L. Di Majo, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, 1 (2020), 232-265, 243; una "lettura diffidente e più realistica" del regionalismo spagnolo è offerta da F. Abbondante, S. Prisco, *I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici*, in *Consulta OnLine, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, 6. L'imitazione del modello spagnolo è stata in passato proposta da A. Ruggeri, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in *Rivista AIC*, 3 (2015), 3-4. Il dibattito è antico e mai sopito: si vedano, *ex plurimis*, G.

impatto dei menzionati istituti sulla gestione della pandemia, in due ordinamenti *tan cerca y tan lejos*.

Sia consentito dar conto, pur sinteticamente, delle tappe evolutive dei *controsistemi* delle fonti emergenziali che hanno, in Italia come in Spagna, provocato la “alterazione provvisoria dell’ordine costituzionale delle competenze”,⁴ quando non il “rovesciamento”⁵ della piramide kelseniana.

A oltre un anno e mezzo di distanza dai primi casi di infezione da *COVID-19*, le classificazioni proposte dalla dottrina costituzional-comparatistica paiono in larga prevalenza identificare le predette tappe con le c.d. *ondate* (o *fasi*) pandemiche.

Ripetendo quanto è già noto senza alcuna pretesa di esaustività, la Costituzione italiana non contempla lo stato di emergenza, in ciò differendo dalla Costituzione spagnola, che definisce tre stati eccezionali (art. 116 CE, su cui v. *infra*). Oltre al potere – riconosciuto in capo al Ministro della Salute, ai Presidenti della giunta regionale e ai Sindaci *ex art.* 32 della legge n. 833 del 1978 – di emettere “ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica”, cui è tradizionalmente attribuito carattere emergenziale, lo stato di emergenza è menzionato esclusivamente nel Codice della protezione civile (D.Lgs n. 1 del 2 gennaio 2018).

Con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 è stato dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale *ex art.* 24 del Codice della protezione civile. La gestione italiana della “prima ondata” è caratterizzata dall’ormai famigerata endiadi decreto legge-decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, introdotta dal d.l. n. 6 del 23 febbraio

Ferraiuolo, *Costituzione federalismo secessione. Un itinerario*, Napoli, 2016, 161 ss.; F. Gallarati, *Il ruolo del Parlamento nell’attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, in questa *Rivista*, 1 (2019), 93; M. Iacometti, *Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti compositi? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2 (2020), 288; più recentemente – “*sous l’œil du Coronavirus*” – M. Cosulich, *Le differenziazioni come sfide all’uniforme regionalismo italiano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3 (2020), 149; F. Esposito, *Il parlamentarismo italiano di fronte a nuovi problemi: regionalismo asimmetrico, riduzione del numero dei componenti, riflessi dell’emergenza sanitaria*, in F. Niola, M. Tuozzo (Eds), *Dialoghi in emergenza*, Napoli, 2020, 28-31; A. Formisano, *La gestione dell’emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull’A.S. 1825 e effetti sul regionalismo differenziato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2 (2020). Sulla “*Costituzione dell’emergenza*” (al di fuori della presente indagine), per tutti, F. Abbondante, S. Prisco, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 24 marzo 2020, 6, i quali propongono “una revisione costituzionale che fissi (integrando gli artt. 77, 78 e 120 della Carta Costituzionale) quello che possa farsi, che non debba farsi e chi debba farlo in situazione di emergenza”. Per una posizione critica si veda M. Calamo Specchia, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in *Rivista AIC*, 3 (2020), 142, 173, 172.

⁴ A. Ruggeri, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1 (2020), 378.

⁵ A. Ruggeri, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consulta OnLine*, 3 (2020), 690.

2020 in deroga all'impianto previsto dal Codice della protezione civile. Il decreto in parola ha abilitato le "autorità competenti" ad adottare "ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica" (art. 1); a mente del successivo art. 2, le "autorità competenti possono adottate ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza" anche fuori dai casi esemplificativamente indicati all'art. 1, operando una sostanziale "delega in bianco".⁶ L'art. 3, infine, stabilisce che le misure di cui agli artt. 1 e 2 sono adottate "con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito [...] i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale".

In ordine all'allocazione competenziale, il decreto in commento contrappone dunque all'accentramento statale di funzioni "una forma "debole" di leale collaborazione" che si riduce ad "un mero parere"⁷ in una materia, quale la "tutela della salute", di legislazione concorrente (art. 117 3° co. Cost.).

Un margine di manovra regionale residuerebbe "nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri" e "nei casi di estrema necessità e urgenza", con la previsione che le misure tipizzate dal decreto possono essere adottate dai Presidenti della giunta regionale e dai Sindaci *ex art. 32 della legge n. 833 del 1978 (art. 3 2° co.)*.

La formulazione è sostanzialmente ripetuta nell'art. 3 del successivo d.l. n. 19 del 25 marzo 2020, con specificazione dei limiti dei poteri di ordinanza *extra ordinem* regionale e sindacale: l'introduzione di "misure ulteriormente restrittive" è consentita soltanto "in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario", purché "senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale". Il d.l. n. 33 del 16 maggio 2020 ha riprodotto tale norma anche per la gestione della fase due (su cui v. *infra*).

Per effetto dei citati decreti, nella fase uno si è assistito ad un travagliato "rapporto tra unità e autonomie", caratterizzato da una "illegittima sovrapposizione di misure statali, regionali e comunali" che ha provocato "smarrimento e inquietudine fra i destinatari delle misure anticontagio", non priva di "ripercussioni negative in punto di certezza del diritto".⁸

Tra le ordinanze regionali intervenute con misure ulteriormente

⁶ G. Delledonne, C. Padula, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 4 (2020), 757.

⁷ M. Cosulich, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, 1 (2020), 82.

⁸ C. Saloi, *I rapporti tra Stato ed autonomie nella crisi da Coronavirus*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2 (2020), 690-691.

restrittive, può richiamarsi l'esempio paradigmatico dell'ord. n. 15 del 13 marzo 2020 della Regione Campania – recante divieto assoluto di attività motorie all'aperto – confermata dai giudici del TAR Campania – nonostante le riserve di autorevole dottrina –⁹ in quanto sorretta da “plurime disposizioni legislative che fondano la base legale del potere di adozione di misure correlate a situazioni regionalmente localizzate, il che esclude ogni possibile contrasto di dette misure con quelle predisposte per l'intero territorio nazionale”.¹⁰

La trattazione della gestione delle prime fasi della pandemia in Spagna richiede cenni preliminari sulla costituzionalizzazione dell'emergenza. L'art. 116 CE elenca gli *estados excepcionales* in relazione alle restrizioni crescenti delle libertà fondamentali: l'*estado de alarma* (2° co.), l'*estado de excepción* (3° co.) e l'*estado de sitio* (4° co.). L'art. 116 CE non esaurisce la definizione degli stati eccezionali, rimettendo ad una legge organica la regolamentazione degli stati di allarme, di eccezione e di assedio, le competenze e le limitazioni corrispondenti (1° co.): la promulgazione della *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio* (LOAES) ha colmato tale vuoto normativo, sancendo i principi fondamentali in materia.

Il principio cardine che guida la deliberazione degli *estados excepcionales* è il principio di proporzionalità:¹¹ secondo l'art. 1 2° co. LOAES “le misure da adottare negli stati di allarme, emergenza e assedio, nonché la loro durata, saranno in ogni caso quelle strettamente indispensabili per ripristinare la normalità. Queste saranno applicate in modo proporzionato alle circostanze”.

Lo stato di allarme (artt. da 4 a 12 LOAES) può essere dichiarato in occasione di calamità naturali, crisi sanitarie, o grave penuria di beni di prima necessità: tali circostanze condividono la caratteristica della “neutralità politica”, in quanto rappresentano un pericolo per l'incolumità fisica dei cittadini, ma non minacciano direttamente l'ordine costituito dello Stato.

L'*estado de alarma* è dichiarato dal Governo mediante decreto deliberato dal Consiglio dei Ministri: il decreto determina “l'ambito territoriale cui si riferiscono gli effetti della dichiarazione” (art. 116 2° co. CE). Secondo la citata disposizione costituzionale, lo stato di allarme può essere dichiarato per un periodo massimo di quindici giorni, prorogabile con

⁹ C. Pellegrino, *L'ordinanza di De Luca è anti-costituzionale: parla il docente Alberto Lucarelli*, in *napoli.fanpage.it*, 13 marzo 2020.

¹⁰ Tar Campania, Sez. V, Decr. Caut. 18 marzo 2020, n. 416, R.G. n. 1048/2020; sulle ben note vicende della Regione Marche (Tar Marche, Sez. I, Decr. Caut. 27 febbraio 2020, n. 56, R.G. n. 118/2020), della Regione Calabria (Tar Calabria, Sez. I, Decr. Caut. 29 aprile 2020, n. 841, R.G. n. 457/2020) e della Regione Abruzzo (Tar Abruzzo, Sez. I, Decr. Caut. 11 dicembre 2020, n. 241, R.G. n. 416/2020), si vedano A. Lo Calzo, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell'emergenza da Covid-19*, cit., 93, sub note 22-23-24; cfr. C. Saloi, *Regioni ed enti locali di fronte alla pandemia*, in B. Brancati, A. Lo Calzo, R. Romboli (Eds), *Coronavirus e Costituzione. Una integrazione del Manuale di Diritto costituzionale*, Pisa, 2020, 108 ss.

¹¹ C. Cerbone, *L'esperienza spagnola nella gestione delle emergenze: una democrazia a prova di contagio?*, in F. Niola, M. Tuozzo (Eds), *Dialoghi in emergenza*, cit., 86.

l'autorizzazione del Congresso dei Deputati: a titolo di esempio, durante la prima ondata della pandemia – tra il 14 marzo e il 21 giugno – l'*estado de alarma* è stato prorogato sei volte (si veda come, per evitare proroghe tanto ravvicinate, il *Real Decreto 926/2020 de 25 de octubre* ha dichiarato lo stato di allarme per la durata di sei mesi, a parere di alcuni *contra constitutionem*).

Secondo l'art. 11 LOAES, la dichiarazione dello stato di allarme può imporre restrizioni ai diritti costituzionali, comprese le restrizioni alla libertà di movimento, la requisizione temporanea di beni e il razionamento dei beni essenziali. Nel dicembre 2011, il governo Zapatero ha dichiarato il primo stato di allarme nella storia spagnola contemporanea in risposta a uno sciopero dei controllori del traffico aereo. Con il *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*, il governo guidato da Pedro Sánchez ha dichiarato lo stato di allarme nazionale per far fronte all'emergenza *COVID-19*.

Si è sostenuto che il regio decreto ha trasceso i confini dell'*estado de alarma*, imponendo restrizioni che rispecchiano più da vicino le sospensioni (art. 55 CE) operate dall'*estado de excepción*: tale opinione ha trovato recente riscontro giurisprudenziale nella storica *Sentencia 148/2021, de 14 de julio de 2021* con cui il *Tribunal Constitucional* ha dichiarato, a maggioranza, l'incostituzionalità parziale delle restrizioni alla libertà di circolazione imposte dal *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*, la quale “non deriva dal contenuto materiale dei provvedimenti adottati, di cui abbiamo accettato la necessità, l'adeguatezza e la proporzionalità, ma dallo strumento giuridico attraverso il quale è stata eseguita la sospensione di taluni diritti fondamentali”. Può sin d'ora rilevarsi che la sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale (su cui v. *infra*) ha, al contrario, ignorato la richiesta presentata dalla difesa della Regione Valle d'Aosta di sollevare questione di costituzionalità dei dd.ll. *COVID-19* per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., con un “un esplicito avallo della decisione di derogare l'intero impianto del potere d'ordinanza previsto dal «Codice della protezione civile»”.¹²

Anche in Spagna la competenza in materia di “sanità e igiene” è attribuita alle Comunità Autonome (art. 148 1° co. n. 21 CE): il successivo art. 149 1° co. n. 16 riserva allo Stato la competenza esclusiva in ordine ai “fondamenti” e al “coordinamento generale della sanità”. Coerentemente a tale riparto competenziale, tre leggi statali sono munite del c.d. *carácter básico*, stabilendo la regolamentazione di “base” del settore sanitario e rimettendo alle CC.AA. la disciplina di dettaglio: la *Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública* (LOMESP); la *Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*, e la *Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública*.

Il primo dei provvedimenti citati, in particolare, ha sollevato dubbi interpretativi circa la definizione delle “autorità competenti”, non dissimili da

¹² A. Cardone, *Contrasto alla pandemia, “annichilimento” della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 (2021), 325.

quelli posti dall'art. 1 del d.l. 6/2020 in Italia: l'art. 3 LOMESP prevede, infatti, la possibilità per le "autorità sanitarie competenti" di adottare le opportune misure di controllo, nonché quelle "ritenute necessarie in caso di rischio di natura trasmissibile". I "confinamenti perimetrali"¹³ deliberati nelle more della dichiarazione del secondo stato di allarme si basavano proprio su tale norma, invocata a sostegno – nella denunciata incertezza – tanto dallo Stato quanto dalle CC.AA.¹⁴

Il *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo* ha comportato un deciso accentramento dei poteri: nella fase uno, l'autorità competente in materia sanitaria è il Governo (art. 4), limitandosi le CC.AA. all'esercizio dei "poteri conferiti dalla normativa vigente nella gestione ordinaria" (art. 6). Per questa via s'è verificata una, forse necessaria, alterazione dell'allocatione competenziale prevista dalla Costituzione. Commentando la *governance* multilivello della pandemia in Spagna, Poggeschi ha acutamente osservato che "se all'inizio della crisi la ri-centralizzazione delle competenze, specie in capo al Ministero della Sanità, è stata fatta secondo le logiche dell'emergenza di uno Stato regionale" fortemente "decentralizzato, con tratti quasi federali", nella fase di c.d. *desescalada* "i tratti federali hanno preso il sopravvento su quelli autonomici, nel senso di una maggiore collaborazione fra governo centrale e governi regionali".¹⁵

Il paragrafo che segue è, pertanto, dedicato alla disamina dei meccanismi di raccordo tra governo centrale ed enti periferici e alla loro imperfetta tenuta tra le prime ondate pandemiche.

2. L'incidenza dell'emergenza pandemica sui meccanismi di raccordo negli ordinamenti regionali: il salto di specie della conflittualità interlivello

La transizione verso la fase due dell'emergenza ha posto nuovamente al centro del dibattito italiano il tema dei raccordi tra Stato e regioni. La dottrina più critica ha evidenziato quanto la pandemia abbia acuito "le tendenze duali e conflittuali del nostro regionalismo",¹⁶ auspicando la definizione dei "congegni, delle sedi e degli ambiti della cooperazione fra Stato e autonomie territoriali".¹⁷ Appaiono condivisibili le notazioni critiche di chi rileva l'ingenuità insita nello "ipotizzare che [...] le carenze che

¹³ Sulla c.d. *crisis de los confinamientos o cierres perimetrales*, v. J.J. Solozábal Echavarría, *La crisis del coronavirus tras el primer estado de alarma*, in J. Tudela Aranda (Ed), *Estado autonómico y Covid-19*, cit., 68.

¹⁴ Cfr. P. Biglino Campos, *El impacto de la covid en la distribución de competencias*, in J. Tudela Aranda (Ed), *Estado autonómico y Covid-19*, cit., 73.

¹⁵ G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonómico" per la Spagna*, in questa *Rivista*, 2 (2020), 1588.

¹⁶ C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1 (2021), 299.

¹⁷ C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2 (2020), 55.

contraddistinguono *ab origine* il sistema istituzionale potessero magicamente dissolversi, così da offrire risposte condivise dagli enti territoriali [...] adeguate alla gravità del momento storico”.¹⁸

La “lacuna”¹⁹ di una sede istituzionale di raccordo è un “vuoto che andrebbe prima denunciato e poi colmato”.²⁰ In quest’ottica, il sistema delle Conferenze ha mostrato tutta la sua inadeguatezza, specie dinanzi ad un’epidemia che ha inciso asimmetricamente sul territorio nazionale. La “fuga dal sistema delle Conferenze”,²¹ convocate di rado durante la fase uno, è sintomatica delle tendenze centripete descritte nel paragrafo precedente, in parte compensate dal ricorso al dialogo informale tra Stato e singole regioni. Un rinnovato ruolo della Conferenza Unificata è emerso soltanto nel corso della fase due – per la gestione delle riaperture scolastiche – e, ancor più, con l’insediamento del Governo Draghi, per la discussione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).²²

In Spagna, le riunioni della *Conferencia de Presidentes* si sono svolte ininterrottamente ogni domenica, in forma telematica, a partire dalla dichiarazione del primo stato di allarme. Tali riunioni informali erano prive di carattere codecisionale, limitandosi meramente ad informare i Presidenti delle Comunità Autonome sulle misure adottate dall’esecutivo centrale.

Nella fase due, il *Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19* – approvato il 28 aprile 2020 – ha enfatizzato il carattere graduale, asimmetrico e coordinato da imprimere alla ripresa. La cooperazione tra esecutivo centrale e CC.AA. si traduce nel principio della *cogobernanza*²³ – affermato nell’ordinanza del

¹⁸ C. Caruso, *Cooperare per unire*, cit., 300.

¹⁹ A. Poggi, Perché abbiamo bisogno delle Regioni, in *Federalismi.it*, 5 (2020), ix.

²⁰ C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria*, cit., 55.

²¹ C. Caruso, *Cooperare per unire*, cit., 299.

²² Per un bilancio sul ruolo svolto dalle conferenze nell’emergenza pandemica si vedano, *inter alia*: L. Giurato, *Le relazioni “pericolose” tra enti territoriali nella gestione dell’emergenza Covid19: il principio di leale collaborazione come baluardo dell’interesse nazionale?*, in *Dirittifondamentali.it*, 2 (2020), 687-703, 692, sub nota 14; G. Di Cosimo, G. Menegus, *L’emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, 1 (2020), 198; E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l’emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti, Speciale - Le fonti normative nella gestione dell’emergenza Covid-19* (2020); F. Bilancia, *Ragionando “a freddo”: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 5 (2020), 36; C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituzioni del Federalismo*, 5 (2020), 98; A. Poggi, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *Federalismi.it*, 25 (2020), ix; F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell’emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Rivista AIC*, 3 (2020), 46; da ultimo, G. Boggero, *L’adozione del Piano strategico vaccinale tra atipicità degli atti ed elusione delle forme procedurali: un nuovo “banco di prova” per il rapporto tra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 (2021), 301.

²³ Sul principio della *cogobernanza* si vedano, in questa *Rivista*, 2 (2020): A. Vendaschi, *Il Covid-19, l’ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, 1453-1489, 1481; G.

Ministro della Sanità *SND/387/2020, de 3 de mayo* e ribadito nel *Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio* – da concretizzare mediante l'interlocuzione tra il Governo centrale, la *Conferencia de Presidentes* e, per quanto più direttamente qui rileva, il *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS)*.²⁴

Il CISNS – istituzionalizzato dagli artt. 69-75 della *Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (LCCSNS)*, ma operante informalmente dal 1987 – è un organo amministrativo ausiliario del

Ruiz-Rico Ruiz, *Las dimensiones constitucionales de la crisis sanitaria en España. Dudas e incertidumbres presentes y futuras*, 1531, oltre al già citato G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19*, cit., 1577. In dottrina spagnola: A. Galán Galán, E. Roig Molés, *Estado autonómico y crisis de la Covid-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia*, in *Istituzioni del Federalismo*, 5 (2020), 47; F. Velasco Caballero, *Derecho local y COVID-19*, in *Revista Galega de Administración Pública*, 59 (2020), 259; V. Álvarez García, *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia*, Madrid, 2020, 224; V. Álvarez García, *2020, El año de la pandemia de la COVID-19*, Madrid, 2021, 86-88. Da ultimo, in questa *Rivista*, 2 (2021), l'interessante proposta classificatoria di F. Gallarati, *La reazione alla pandemia di Covid-19 negli ordinamenti composti: una panoramica comparata*, 1630-1631: “assumendo come coordinate per una classificazione i binomi accentramento/decentramento e uniformità/differenziazione, è possibile suddividere i sistemi esaminati in quattro categorie [...] Alla prima categoria (gestione accentrata e uniforme) sono riconducibili i Paesi che hanno affrontato la pandemia con una forte regia dello Stato centrale [...] A tale modello appartengono [...] la Spagna nella prima fase dell'emergenza, quando i poteri sono stati concentrati nelle mani del Governo statale quale autorità competente ai sensi del decreto istitutivo del primo *estado de alarma* [...] Nella seconda categoria (gestione accentrata e differenziata) rientrano quegli ordinamenti che, pur attribuendo allo Stato centrale la competenza prevalente in materia di gestione della pandemia, hanno previsto la possibilità di differenziare territorialmente il contenuto delle misure restrittive. È il caso dell'Italia [...] Inoltre, è possibile ricondurre in questa categoria anche la Spagna, limitatamente alla fase della *desescalada* coincidente con il periodo finale del primo *estado de alarma* [...] Alla terza categoria (gestione decentrata e uniforme) [...] appare da ricondurre la gestione spagnola durante il secondo *estado de alarma*, quando il potere di emanare le misure restrittive è stato “restituito” alle Comunità autonome, in quanto autorità delegate dal Governo di Madrid, ma pur sempre all'interno di un quadro sostanzialmente unitario (*cogobernanza*) [...] Da ultimo, la quarta categoria (gestione decentrata e differenziata) è composta da quegli ordinamenti nei quali la reazione alla pandemia è stata gestita dagli enti decentrati, ai quali lo Stato centrale ha concesso ampi margini di discrezionalità nella definizione delle misure da adottare, innescando una risposta largamente differenziata”.

²⁴ Sul ruolo del CISNS si veda il già citato V. Álvarez García, *2020, El año de la pandemia de la COVID-19*, Madrid, cit., 95 ss.; cfr., inoltre, J. Solanes Mullor, *Covid-19, a “Soft” Regulatory state approach and the Spanish Experience*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3 (2020), 139-140; A. Carmona Contreras, *De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de la desescalada*, in J. Tudela Aranda (Ed), *Estado autonómico y Covid-19*, cit., 54, sub nota 15; nella stessa opera collettanea: M. Aragón Reyes, *Covid-19 y Estado Autonómico*, 83; P. García-Escudero Márquez, *Crisis sanitaria y modelo autonómico*, 113; P. Guerrero Vázquez, *El impacto territorial de la crisis sanitaria*, 135; M. Kölling, *Una perspectiva desde el federalismo alemán*, 152; F.J. Matia Portilla, *Ensayo de aproximación a las cuestiones planteadas por la crisis sanitaria en relación con el Estado Autonómico*, 172-173; L. Pomed Sánchez, *Algunas notas sobre los sucesivos estados de alarma declarados en 2020*, 192; J. Tudela Aranda, *El Estado Autonómico y la Covid-19*, 208.

Governo avente natura di Conferenza settoriale, cui compete l'emissione di raccomandazioni in relazione alla "configurazione del Sistema Sanitario Nazionale [...] consulenza, progettazione, valutazione e coordinamento del Sistema" (art. 71 LCCSNS).

Le raccomandazioni del CISNS possono informare le decisioni del governo in materia sanitaria, ma non possono precederle o sostituirle: è, infatti, discussa la loro natura giuridica di ordinanze ministeriali, ovvero di decreti.²⁵ Ancora una volta, si tratta di un organismo che non può esprimere una posizione politica, ma può da ultimo apprezzarsene l'attivismo nell'elaborazione della strategia di vaccinazione.

Come ricorda Poggeschi "lo schema descritto di federalismo o regionalismo collaborativo è attento alle esigenze dei territori ma con una possibilità per lo Stato centrale di avere la decisione finale in caso di disaccordo":²⁶ non diversamente che in Italia, le CC.AA. possono adottare misure più restrittive – mai meno restrittive – di quelle nazionali. Fenomeni di conflittualità sono sorti, nella fase due, proprio in relazione alle richieste di allentamento delle misure nazionali provenienti dalle CC.AA. e rifiutate dal governo centrale, come nel ben noto caso della Comunità autonoma di Madrid.

Infine, il *Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre*, recante la dichiarazione del secondo stato di allarme nazionale per il *COVID-19*, presenta alcune innovazioni in attuazione del principio di *cogobernanza*. La principale innovazione risiede senz'altro nella qualifica di "autorità competente" attribuita ai Presidenti di ciascuna Comunità Autonoma, su delega governativa: in qualità di autorità competente delegata, i Presidenti possono "determinare", con efficacia immediata nel loro ambito territoriale, le limitazioni della libertà di circolazione (art. 5 2° co.) nonché i confinamenti perimetrali e le limitazioni della libertà di riunione (artt. 6-9), che acquistano efficacia solo "quando le autorità competenti delegate lo determinino". Strumenti di flessibilizzazione, questi ultimi, che non sono stati accolti con unanime soddisfazione dai costituzionalisti spagnoli.

3. La giurisdizionalizzazione della conflittualità interlivello e il ruolo delle Corti

La gestione della pandemia in Italia ha confermato, in entrambe le fasi, un altro *trend* negativo del nostro sistema delle autonomie: la *giurisdizionalizzazione* dei conflitti tra Stato e regioni, suffragata da una copiosa giurisprudenza amministrativa e costituzionale. Secondo alcuni autori, la tendenza alla traslazione sul piano giurisdizionale di conflitti di natura politica può attribuirsi tanto al mancato ricorso, da parte dello Stato,

²⁵ Opinione, quest'ultima, decisamente minoritaria: cfr. J.J. Solozábal Echavarría, *La crisis del coronavirus tras el primer estado de alarma*, cit., 74.

²⁶ G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19*, cit., 1577.

ai poteri sostitutivi *ex art. 120 2° co. Cost.* e alla chiamata in sussidiarietà *ex art. 118 Cost.*, quanto alla “corsa all’ordinanza” – “spesso animata da ragioni di facile ricerca del consenso” –²⁷ da parte dei Presidenti delle Regioni.

Con una “pronuncia manifesto” – a valere da “monito”²⁸ per analoghe iniziative regionali – la Corte costituzionale ha accolto (sentenza n. 37 del 2021)²⁹ il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge della Regione Valle d’Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, la cui efficacia era già stata sospesa in via cautelare dall’ordinanza della Corte costituzionale n. 4 del 14 gennaio 2021.

La legge regionale impugnata ha introdotto misure più permissive di quelle statali, costituendo un “meccanismo autonomo ed alternativo di gestione dell’emergenza sanitaria” e creando “un sistema di gestione dell’epidemia parallelo” che ha trasceso le competenze “statutarie primarie definite dall’art. 2 dello statuto speciale”. La disciplina della legge contestata va ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale *ex art. 117 2° co. lett. q) Cost.*, “invasa” con rischio di “grave e irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico e ai diritti delle persone”.³⁰ Nell’ampia nozione di profilassi internazionale – tradizionalmente attinente all’ambito veterinario,³¹ ma già estesa alla tutela della salute umana con sentenza n. 5 del 2018 – la Corte ha ricompreso “ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla”.

La pronuncia ha considerato infondata la violazione del principio di leale collaborazione eccepita dal ricorrente – con un “cenno del tutto ornamentale”,³² come ornamentale, si ricorda, è lo spunto offerto dalla pronuncia in commento sulla legittimità dei dd.P.C.m.³³ – in quanto è

²⁷ F.F. Pagano, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell’emergenza CoViD-19*, in *BioLaw Journal*, 1 (2020), 215.

²⁸ A. Lo Calzo, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell’emergenza da Covid-19*, cit., 120.

²⁹ A commento della sentenza si vedano, *ex multis*, C. Caruso, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, 13 aprile 2021; 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*, 2 (2021); nonché il già citato A. Lo Calzo, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell’emergenza da Covid-19*, cit.

³⁰ Ordinanza della Corte costituzionale n. 4 del 2021.

³¹ Sulla nozione di profilassi internazionale si veda D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all’emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 (2021), 11-18.

³² G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato*, cit.; cfr. G. Menegus, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale*, cit., 109, sub nota 88.

³³ Da ultimo, con sentenza n. 198 del 2021, la Corte ha dichiarato non fondate “le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4 del d.l. n. 19 del 2020 [...], poiché le disposizioni oggetto di censura non hanno conferito al Presidente del Consiglio dei ministri una funzione legislativa in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., né tantomeno poteri straordinari da stato di

“costante affermazione di questa Corte che il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative”: ci si chiede quale margine residuerebbe allora, per detto principio, fuori dall’ambito della concorrenza legislativa. Per questa via, si è sostenuto, la profilassi internazionale assurge al rango di “clausola di supremazia implicita”,³⁴ determinando il superamento del modello collaborativo elaborato dalla riforma del Titolo V. In dottrina si denuncia la “assoluta carenza di considerazioni sull’attivazione di procedure collaborative” e la “arditezza” di reputare sufficiente in tal senso la “previsione di pareri espressi dai Presidenti regionali o dal Presidente della Conferenza delle regioni in sede di approvazione dei dPCM cui la [...] pronuncia fa riferimento”.³⁵ La Corte, infatti, ha qualificato tale “soluzione normativa consona sia all’ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia, sia alla circostanza obiettiva per la quale lo Stato, perlomeno ove non ricorra al potere sostitutivo previsto dall’art. 120 Cost., è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale, al fine di attuare le proprie misure profilattiche”.

La circostanza che la Corte abbia disposto, per la prima volta, la sospensione cautelare nel giudizio di legittimità costituzionale ha contribuito notevolmente alla portata “storica” dell’ordinanza e della sentenza in parola.

In Spagna una decisione simile non susciterebbe altrettanto scalpore: *ex art. 161 2° co. CE*, infatti, quando il Governo impugna di fronte al Tribunale Costituzionale le disposizioni e risoluzioni adottate dagli organi delle Comunità Autonome, il ricorso produce *ex se* “la sospensione della disposizione o risoluzione impugnata” che il Tribunale dovrà ratificare o annullare in un termine “non superiore a cinque mesi”. Con l’*Auto Constitucional N° 74/2021 de 20 de julio de 2021*, il *Tribunal Constitucional* si è pronunciato su una delicata questione in tema di vaccinazione obbligatoria, relativamente alla *Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia*, revocando parzialmente la sospensione cautelare disposta a mente del citato art. 161 2° co. CE.

Venendo al merito della controversia, la legge galiziana, come modificata, ha previsto, *inter alia*, l’assoggettamento alla vaccinazione obbligatoria (art. 38 2° co. lett. b) n. 5), in violazione del diritto all’integrità fisica garantito dall’art. 15 CE. Il ricorrente eccepisce, inoltre, che le predette misure violano la competenza esclusiva dello Stato in materia di coordinamento sanitario (art. 149 1° co. n. 16 CE, *supra* citato), ponendosi in contraddizione con le misure statali di gestione della pandemia e con le strategie di azione adottate dal CISNS: la strategia vaccinale spagnola, si ricorda, è fondata sulla volontarietà della vaccinazione. Soltanto per questa

guerra in violazione dell’art. 78 Cost., ma hanno ad esso attribuito unicamente il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati”.

³⁴ C. Caruso, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale*, cit., 6.

³⁵ D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale?*, cit., 15.

previsione – secondo il Tribunale – la revoca della sospensione del provvedimento impugnato potrebbe provocare “danni certi ed effettivi, irreparabili o difficilmente riparabili, in quanto la vaccinazione può essere imposta contro la volontà del cittadino”. La decisione di revocare la sospensione della legge impugnata, ad eccezione della norma citata, si fonda sui diritti fondamentali vulnerati, e non sul profilo competenziale, pur invocato dall’Avvocatura dello Stato, ma giudicato “irrelevante” nel caso di specie.

La pronuncia appare di particolare interesse non soltanto per il percorso argomentativo seguito dal Tribunale, ma soprattutto per le sue conseguenze politiche: stante la trattativa tra Governo centrale e *Xunta* della Comunità Autonoma di Galizia, stimolata dall’ordinanza, lo Stato ha (al 29 luglio 2021)³⁶ manifestato intenzione di ritirare il ricorso. Tenendo conto di questo accordo, la legge chiarirà la natura volontaria della vaccinazione e che la sua applicazione avverrà secondo le disposizioni della strategia nazionale di vaccinazione stabilita dal CISNS.

In conclusione, quest’ordinanza ha avuto il merito di riportare nella sede politica sua propria il conflitto tra enti territoriali, anziché inasprirlo e “privatizzarlo”³⁷ ulteriormente. Con quest’esempio, almeno in apparenza virtuoso, non s’intende negare la conflittualità interlivello insita nella gestione pandemica spagnola (come in quella italiana), tutt’altro: soltanto dimostrare che un’altra via può essere tracciata, senza ricorrere necessariamente – come pure s’invoca a gran voce – né a maggiore “differenziazione” né alla costituzionalizzazione dello stato di emergenza, la cui opportunità andrebbe al più discussa a “bocce ferme”. Sembrerebbe sufficiente valorizzare le sedi di raccordo – che pure esistono! – recuperando la dimensione collaborativa e solidaristica che contraddistingue geneticamente il tipo di Stato regionale³⁸.

Enrico Buono

Dipartimento di Scienze Politiche “Jean Monnet”
Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
enrico.buono@unicampania.it

³⁶ X.A. Taboada Santiago, *Retirado el recurso contra la Lei de Saúde: la Xunta no podrá obligar a vacunar*, in *Faro de Vigo*, 29 luglio 2021.

³⁷ Cfr. F.F. Pagano, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoViD-19*, cit., 212; C. Caruso, *Cooperare per unire*, cit., 293; G. Scaccia, C. D’Orazi, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 (2020), 119. Sul caso catalano, S. Gherardi, *La dichiarazione di incostituzionalità delle “risoluzioni” del Parlamento catalano: un’evoluzione da parte del Tribunal Constitucional dopo il referendum del 1 ottobre 2017?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2 (2020), 565, sub nota 58: l’espressione “giurisdizionalizzazione del conflitto” si deve a G. Ferraiuolo, *La via catalana. Vicende dello Stato plurinazionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, 18 (2013), 30.

³⁸ Cfr. M. Calamo Specchia, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, cit., 170.