

Il contributo delle conferenze interistituzionali nella risposta alla pandemia di Covid-19: le esperienze di Germania, Italia e Spagna a confronto

di Francesco Gallarati

Abstract: The contribution of the interinstitutional conferences in the response to the Covid-19 pandemic: the experiences of Germany, Italy and Spain compared – The Covid-19 pandemic has put to the test the resilience of federal and regional States, highlighting the fragility of those systems based on rigid divisions of competences between levels of government. Indeed, experience shows that those legal systems which, at the outbreak of the pandemic, were equipped with consolidated mechanisms of interinstitutional collaboration (such as Germany), proved to be better prepared to absorb the impact of the crisis, showing greater resilience. On the contrary, those systems that were not equipped with such mechanisms (such as Spain) have been more exposed to the traumatic consequences of the crisis and had to experiment with innovative solutions. In the middle lies Italy, which has neglected the well-established mechanisms at its disposal, preferring to undertake alternative paths. But which were the outputs of these experiments? And which will Covid's legacy be for federalisms and regionalisms?

Keywords Pandemic; Federalism; Regionalism; Loyal cooperation; Interinstitutional collaboration.

1. Introduzione

Quando la pandemia di Covid-19 è arrivata in Europa, nel febbraio 2020, ha trovato davanti a sé delle istituzioni politiche in gran parte impreparate a fronteggiare una minaccia di questa portata. In tutti gli ordinamenti composti, in particolare, uno dei principali fattori di destabilizzazione è consistito nella confusione circa la distribuzione delle competenze sull'asse verticale dell'organizzazione statale, ovvero tra istituzioni centrali ed enti territoriali. Sotto questo profilo, la crisi sanitaria ha messo in evidenza alcune fragilità sistemiche degli ordinamenti federali e regionali, relative segnatamente al riparto delle attribuzioni tra i diversi livelli di governo; fragilità che erano già presenti prima della crisi, ma che la pandemia ha

contribuito a portare alla luce, suscitando una sensazione di disorientamento nell'opinione pubblica¹.

In uno scritto pubblicato su questa Rivista², chi scrive ha sostenuto che il fattore determinante l'efficacia, o l'inefficacia, delle diverse risposte offerte dagli ordinamenti composti di fronte alla pandemia di Covid-19 non sia stato tanto la gestione accentrata o decentrata della crisi, bensì l'approccio, collaborativo o conflittuale, assunto dagli enti coinvolti nella gestione dell'emergenza. A questo riguardo, in quella sede si è evidenziato come gli ordinamenti che, allo scoppio della pandemia, erano dotati di consolidati meccanismi di collaborazione interistituzionale, si siano rivelati capaci di assorbire più velocemente l'impatto della pandemia, mostrando una maggiore resilienza, mentre invece gli ordinamenti che non erano dotati di simili strumenti sono stati maggiormente esposti alle conseguenze traumatiche della crisi. In questi ultimi Paesi, in particolare, la mancanza di condivisione politica sulle misure da adottare si è tradotta, nelle prime fasi della pandemia, in una cacofonia di norme che, oltre a ingenerare una situazione di confusione nei cittadini, ha inciso negativamente sull'effettività dell'azione di contrasto del virus.

Fortunatamente non mancano alcuni esempi virtuosi nel panorama comparato e anche alcuni degli ordinamenti che, nelle prime fasi della pandemia, avevano mostrato maggiori debolezze, hanno con il tempo individuato alcuni accorgimenti istituzionali che hanno consentito di porre rimedio alle carenze iniziali.

Il problema di fondo però rimane e, ora che la pandemia pare essere in via di definitivo superamento, merita di essere affrontato. Si tratta cioè di interrogarsi sulle ragioni giuridico-istituzionali che hanno consentito (e, in qualche misura, indotto) lo Stato centrale e gli enti decentrati a muoversi "in ordine sparso", e sulle contromisure da adottare perché la prossima crisi, sanitaria o di altra natura, trovi davanti a sé degli ordinamenti maggiormente preparati ad affrontarla.

In quest'ottica, nel presente contributo si prenderanno in esame tre ordinamenti composti – Germania, Spagna e Italia – che presentano caratteristiche profondamente diverse in termini di modelli di riparto di attribuzioni tra livelli di governo e che, inoltre, sono caratterizzati da diversi stadi di maturità dei meccanismi di collaborazione. Ciò al fine di valutare quale sia il collegamento tra le forme della collaborazione utilizzate nel corso

¹ Questa sensazione è riscontrabile in tutti gli ordinamenti esaminati, benché con intensità differenti. In particolare, in Germania, il *Frankfurter Allgemeine Zeitung* ha criticato la reazione disordinata offerta dai Länder nella prima fase dell'emergenza, paragonandola ad una "trapunta patchwork federale" (*föderaler Flickenteppich*). V. T. Holl, *Geschlossen handeln im Kampf gegen das Virus*, in *FAZ*, 10.3.2020.

² Il riferimento è a F. Gallarati, *La reazione alla pandemia di Covid-19 negli ordinamenti composti: una panoramica comparata*, in questa *Rivista*, n. 2/2021, spec. 1630-1633.

dell'emergenza e l'efficacia della risposta offerta dai diversi ordinamenti composti di fronte alla pandemia.

Ai fini della presente analisi, verranno prese in considerazione principalmente le dinamiche interistituzionali registratesi nelle prime fasi dell'emergenza (indicativamente, tra febbraio e dicembre 2020), in quanto maggiormente rivelatrici della capacità di reazione degli ordinamenti esaminati di fronte allo *stress* provocato dall'irruzione della pandemia. La successiva evoluzione delle relazioni intercorrenti tra stati centrali ed enti decentrati, invece, verrà presa in esame al solo fine di verificare se i meccanismi di collaborazione avviati nei periodi più intensi della pandemia siano stati mantenuti anche nelle fasi successive, o se abbiano rappresentato soltanto una parentesi dovuta all'esigenza contingente di frenare l'emergenza.

2. L'esperienza della Germania: il modello cooperativo sotto esame

Il primo ordinamento oggetto di analisi è quello tedesco³, il quale come noto si caratterizza per un assetto federale di tipo esecutivo e cooperativo⁴. Questo significa che, anche nelle materie in cui la Federazione è competente a legiferare (come nel caso della materia del contrasto alle malattie infettive, che in base all'art. 74 GG è attribuita alla competenza concorrente⁵), ai Länder è in linea di principio riservata l'attuazione delle leggi federali⁶.

Nel caso dell'epidemia di Covid, questo ha comportato che, nel quadro della legge federale sulle malattie infettive⁷, così come riformata dal Parlamento tedesco nel marzo 2020⁸, è spettato ai singoli Länder adottare le misure limitative delle libertà fondamentali, attraverso atti regolamentari, fatta eccezione soltanto per alcune limitazioni adottate direttamente dal Governo federale, come quelle relative ai trasporti internazionali.

³ Per un'analisi politologica della reazione del federalismo tedesco alla pandemia da Covid-19, si vedano tra gli altri S. Kropp, J. Schnabel, *Germany's response to COVID-19: Federal coordination and executive politics*, in R. Chattopadhyay e al. (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, Londra, 2021, 84 ss.; S. Kuhlmann, *Between Unity and Variety: Germany's Responses to the COVID-19 Pandemic*, in P. Joyce e al. (eds.), *Good Public Governance in a Global Pandemic*, Bruxelles, 2020, 291 ss.; S. Kuhlmann, J. Franzke, *Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective*, in *Local Government Studies*, 2021.

⁴ Sull'influenza esercitata dal modello di federalismo cooperativo presente in Germania sulla reazione alla pandemia in quel Paese, v. il contributo di A. Dirri, *Pandemia e leale cooperazione: il modello regionale italiano alla luce di due "federalismi classici"*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2021, 110 ss.

⁵ V. art. 74, comma 1, n. 19 GG.

⁶ In ossequio al principio del federalismo di esecuzione sancito dall'art. 83 GG.

⁷ *Infektionsschutzgesetz* (IfsG) del 1° gennaio 2001.

⁸ Il riferimento è alla riforma adottata con il *Epidemienschutzgesetz* del 27 marzo 2020, sulla quale v. la ricostruzione approfondita di J. Woelk, *La gestione della pandemia da parte della Germania: "Wir schaffen das!"*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1719.

Questa impostazione fortemente decentrata non ha impedito tuttavia alla Germania di fornire una risposta unitaria all'emergenza, grazie ai collaudati meccanismi di raccordo propri del federalismo cooperativo tedesco, che hanno consentito ai Länder di adottare misure tra loro coordinate, sebbene non necessariamente omogenee⁹.

Più nel dettaglio, dopo i primi giorni caratterizzati dall'adozione di misure unilaterali da parte dei singoli Länder, senza un previo coordinamento¹⁰, il 16 marzo furono emanate le "Linee guida per la lotta contro l'epidemia di coronavirus", concordate tra Governo federale e Länder, sulla chiusura delle attività commerciali e sul divieto di eventi, che furono rese note attraverso un comunicato congiunto dell'esecutivo federale e degli Stati federati¹¹. Queste linee guida, poi seguite da altre più restrittive nelle settimane seguenti¹², contenevano un catalogo di misure comuni di contrasto della pandemia e si ponevano l'obiettivo di definire un "approccio uniforme" (*einheitlichen Vorgehen*) riguardo alle restrizioni da adottare per limitare i contatti sociali¹³.

Si trattava di atti non giuridicamente vincolanti, ma dal forte valore politico, tanto che le misure concordate furono formalizzate nei giorni successivi dai singoli Länder attraverso atti statali, i quali riproducevano in maniera sostanzialmente uniforme il contenuto delle linee guida¹⁴.

Un maggiore livello di differenziazione venne introdotto nei mesi seguenti: quando, ad aprile, i casi cominciarono a calare, alcuni Länder vollero alleviare le misure restrittive¹⁵ e rivendicarono a tal fine una

⁹ Cfr. N. Behnke, *Föderalismus in der (Corona-)Krise?*, cit.

¹⁰ I provvedimenti adottati dai singoli Länder all'indomani dello scoppio della pandemia sono descritti accuratamente da S. Kuhlmann, *Between Unity and Variety*, cit., 293 ss. Nella dottrina in lingua italiana, v. E. Buoso, C. Fraenkel-Haeblerle, *La Germania alla prova del coronavirus*, cit., 89 ss.; A. Gatti, *L'emergenza Covid-19 in Germania e Austria: un bilancio comparato*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, quad. n. 1, 2020, 52 ss.; G. Taccogna, *L'ordinamento giuridico tedesco di fronte al virus Sars-CoV-2*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 2020.

¹¹ Si veda il comunicato "Leitlinien zum Kampf gegen die Corona-Epidemie vom 16.03.2020", pubblicato sul sito del Governo federale.

¹² In particolare, il riferimento è alle misure concordate nella riunione del 22 marzo 2020, riportate nel comunicato "Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 22.03.2020", pubblicato sul sito del Governo federale.

¹³ Per un'analisi dettagliata delle misure concordate tra Bund e Länder nella prima fase della pandemia, si v. A. De Petris, *Un approccio diverso: l'emergenza "collaborativa" del federalismo tedesco*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2020, 439 ss.

¹⁴ Cfr. J. Saurer, *Patterns Of Cooperative Administrative Federalism in the German Response to Covid-19*, in *Administrative Law Review*, 2021, 73, 139 ss. ed i provvedimenti ivi citati. Nello stesso senso A.K. Mangold, *Germany and COVID-19: A Most Eventful Year*, in *VerfBlog*, 2021/4/07.

¹⁵ Il riferimento è alle deliberazioni del 15.4.2020 ("Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020"); del 6.5.2020 ("Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. Mai 2020"); e del 25.5.2020

maggiore autonomia decisionale¹⁶. Analogamente, quando a fine agosto, di fronte alla seconda ondata di contagi, il Governo federale propose di introdurre misure più restrittive, alcuni Länder si opposero, costringendo l'esecutivo federale a fare marcia indietro¹⁷. Il risultato fu l'emanazione concordata di un insieme di restrizioni base, comuni a tutti i Länder¹⁸, mentre per il resto fu lasciato un certo margine di manovra ai singoli Länder per introdurre misure differenziate, anche in base all'andamento del contagio¹⁹.

In tutte queste fasi, venne comunque mantenuto un forte coordinamento tra Federazione e Länder, che consentì di stemperare i conflitti tra livelli istituzionali; conflitti che, anche quando vi furono, vennero risolti politicamente²⁰.

Per attuare questo coordinamento, il governo federale e gli esecutivi statali hanno fatto ricorso ai sistemi collaudati propri del federalismo cooperativo tedesco²¹, principalmente alla Conferenza dei primi ministri (*Ministerpräsidentenkonferenz*, MPK)²², un organo di collaborazione orizzontale che riunisce i primi ministri dei Länder, nonché alle conferenze settoriali che riuniscono i ministri competenti per le varie materie²³. A questo coordinamento orizzontale si è poi affiancato un costante raccordo verticale, attuato attraverso un confronto informale tra i capi degli esecutivi dei Länder ed il Cancelliere federale, affidato generalmente allo strumento delle teleconferenze (*Telefonschaltkonferenz*), da cui sono scaturite le già citate linee

(“Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder am 25. Mai 2020”).

¹⁶ Questo processo è descritto accuratamente da G. Färber, *Germany's fight against covid-19: The tension between central regulation and decentralised management*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, Londra, 2021, 59.

¹⁷ Cfr. J. Saurer, *Patterns Of Cooperative Administrative Federalism*, cit.

¹⁸ V. ad es. il *Bund-Länder-Beschluss* raggiunto all'esito della “Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 27. August 2020”, pubblicato sul sito dell'esecutivo federale.

¹⁹ Cfr. J. Saurer, *Patterns Of Cooperative Administrative Federalism*, cit.

²⁰ Cfr. S. Kropp, J. Schnabel, *Germany's response to COVID-19*, cit., 90-91; K. Kuhn, I. Morlino, *Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19*, in *Swiss Political Science Review*, 2021, 6.

²¹ La continuità tra il funzionamento ordinario dei meccanismi di collaborazione propri del federalismo cooperativo tedesco e la gestione della pandemia di Covid-19 è evidenziata tra gli altri da J. Schnabel, Y. Hegele, *COVID-19 and Federal Dynamics in Germany: Business as Usual*, in *UACES Territorial Politics Blog*, 2020.

²² Sui caratteri ed i meccanismi di funzionamento della MPK, nonché sulla centralità acquisita dalla stessa nel contesto del federalismo cooperativo tedesco, v. Y. Hegele, N. Behnke, *Horizontal Coordination in Cooperative Federalism: The Purpose of Ministerial Conferences in Germany*, in *Regional & Federal Studies*, 2017, 27, 529 ss.

²³ Particolarmente rilevante, in questo senso, è stato il ruolo svolto dalla Conferenza dei Ministri dell'Istruzione (*Kultusministerkonferenz*, KMK), nella quale sono state assunte le decisioni relative alla scuola primaria e secondaria, nonché la Conferenza dei Ministri dell'Economia (*Wirtschaftsministerkonferenz*, WMK), dove sono state definite le tempistiche di riapertura di alcune attività economiche.

guida per il contrasto alla pandemia (*Leitlinien*), nonché ulteriori decisioni congiunte (*Bund-Länder-Beschluss*) che hanno scandito l'evoluzione della strategia di contenimento del contagio.

Per avere un'idea dell'importanza assunta dai meccanismi di collaborazione nella gestione dell'emergenza, basti considerare che tra marzo e giugno del 2020 gli esecutivi dei Länder si sono riuniti con il Cancelliere federale otto volte, prevalentemente in teleconferenza, mentre in tempi ordinari, nello stesso periodo, si sarebbero riuniti una sola volta²⁴. All'esito di ciascuna riunione, è stato emanato un comunicato congiunto con il quale sono state rese note le decisioni prese, le quali poi prontamente sono state recepite dai singoli Länder attraverso propri atti²⁵.

Quanto alla natura di queste conferenze, si tratta di riunioni informali, non previste né disciplinate da alcuna disposizione di legge, le cui decisioni non hanno una valenza giuridica, ma soltanto politica²⁶. Ciò nonostante, proprio grazie a queste riunioni e alla cultura della ricerca del dialogo e del compromesso che caratterizzano storicamente il federalismo tedesco²⁷, è stato possibile offrire all'opinione pubblica nazionale (e non solo) l'immagine di una risposta coordinata e coerente da parte del sistema federale nel suo complesso²⁸.

3. L'esperienza della Spagna: prove di cooperazione in mezzo al conflitto

Il secondo ordinamento preso in esame è la Spagna. Qui la condizione di partenza era ben diversa da quella della Germania: il sistema autonomico spagnolo, al contrario di quello tedesco, si connota infatti per il suo carattere asimmetrico e competitivo. Tali caratteristiche di fondo del sistema contribuiscono a spiegare la debolezza dei meccanismi di collaborazione interistituzionale presenti nell'ordinamento iberico²⁹. Da un lato, infatti,

²⁴ Cfr. N. Behnke, *Föderalismus in der (Corona-)Krise?*, cit.

²⁵ Cfr. A.K. Mangold, *Germany and COVID-19*, cit..

²⁶ Sulla natura informale di queste conferenze e sul carattere giuridicamente non vincolante delle relative deliberazioni, v. su tutti J. Gallon, *Informeller Föderalismus statt öffentlicher Deliberation: Oder: Warum die Öffentlichkeit bei der Bund-Länder Koordination in der Pandemiebekämpfung beteiligt werden sollte*, in *VerfBlog*, 2021/2/09.

²⁷ Sulle origini storiche delle forme di collaborazione, verticali e orizzontali, che caratterizzano l'ordinamento federale tedesco, v. R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, 1995, *passim* e spec. 40 ss.

²⁸ Il giudizio positivo sulla reazione alla pandemia da parte del federalismo tedesco è praticamente unanime nella dottrina tedesca, sia giuridica sia politologica. V. in questo senso, ad es., S. Kropp, J. Schnabel, *Germany's response to COVID-19*, cit., 93; S. Kropp, *Zerreißprobe für den Flickenteppich?*, cit.; N. Behnke, *Föderalismus in der (Corona-)Krise?*, cit.; S. Kuhlmann, *Between Unity and Variety*, cit., 302.

²⁹ Per una ricostruzione generale sui deboli meccanismi di collaborazione interistituzionale presenti in Spagna, e sulla loro evoluzione, v. su tutti L.A. Gálvez Muñoz, J.G. Ruiz González,

l'attribuzione di condizioni di autonomia differenziata disincentiva la ricerca di soluzioni condivise attraverso strumenti di collaborazione multilaterale, favorendo invece forme di cooperazione bilaterale tra lo Stato e le singole Comunità autonome³⁰. Dall'altro lato, una collaborazione proficua tra diversi livelli di governo presuppone che tutti i protagonisti condividano la convinzione di appartenere ad una medesima comunità politica e si riconoscano reciprocamente come legittimi interlocutori, pur nella diversità dei ruoli. Condizione, quest'ultima, che difficilmente può verificarsi nel momento in cui alcune Comunità autonome rivendicano la secessione dallo Stato³¹. In Spagna, quindi, la funzione di raccordo amministrativo tra Stato e Comunità, e tra le stesse Comunità, è ordinariamente affidata ad organismi settoriali, mentre le sedi di cooperazione politica generale, sia di tipo verticale che orizzontale, sono troppo deboli per esercitare un effettivo coordinamento unitario³².

Date queste premesse, è possibile apprezzare la straordinarietà di quanto si è verificato in Spagna a partire dalla dichiarazione del primo *estado de alarma*, il 14 marzo 2020³³. Basti considerare che nel corso del primo *estado de alarma*, dal 15 marzo al 14 giugno 2020, la *Conferencia de Presidentes*³⁴, ovvero l'organo di cooperazione politica che riunisce il Presidente del Governo e i presidenti delle diciassette Comunità autonome e delle Città di Ceuta e Melilla, si è riunito ben quattordici volte, con cadenza settimanale,

Estado Autonómico, Cooperación Intergubernamental y Conferencias de Presidentes, in *Revista de Derecho Político*, n. 86/2013, 229 ss. V. altresì M.J. García Morales, *El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España... ¿Trabajan juntos?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2016, 117 ss.

³⁰ La collaborazione bilaterale tra Stato e singole Comunità autonome avviene principalmente nell'ambito delle *Comisiones Bilaterales de Cooperación*, affermatesi a partire dagli anni '90 e, oggi, regolamentate a livello nazionale dall'art. 153 della Ley 40/2015. A tale disciplina si affianca inoltre quella contenuta negli Statuti autonomici, che regolamentano con maggiore dettaglio le attribuzioni e le modalità di funzionamento delle singole *Comisiones*.

³¹ Sull'incidenza che la presenza di forti sentimenti nazionalistici può esplicare nei confronti degli istituti cooperativi, sfavorendo i meccanismi multilaterali a beneficio di quelli bilaterali, v. R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 6, 926.

³² Oltre alla *Conferencia de Presidentes*, su cui si ritornerà più avanti, molto deboli sono altresì i meccanismi di coordinamento orizzontale, quali segnatamente la *Conferencia de Presidentes Autonómicos*, su cui si v. L.A. Gálvez Muñoz, J.G. Ruiz González, *Estado Autonómico*, cit., 244 ss.

³³ Il primo *estado de alarma* è stato dichiarato dal Real Decreto 463/2020 del 14 marzo 2020, per una durata inizialmente prevista di quindici giorni. In seguito, è stato prorogato più volte, fino al 14 giugno 2020. Per una descrizione delle misure adottate dalla Spagna nel corso della prima ondata della pandemia, sia consentito il rinvio a F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19*, cit., 46 ss.

³⁴ Sulle origini e sulle evoluzioni della *Conferencia de Presidentes*, v. L.A. Gálvez Muñoz, J.G. Ruiz González, *Estado Autonómico*, cit., 239 ss., nonché più estesamente R. Bocanegra Sierra, A. Huero Lora, *La Conferencia de Presidentes*, Madrid, 2005.

mentre prima di allora, dalla sua istituzione avvenuta nel 2004, si era riunito solamente in sei occasioni³⁵.

Un considerevole incremento nella frequenza delle riunioni si è registrato altresì per quanto riguarda le conferenze settoriali, che hanno visto triplicare il proprio numero di convocazioni rispetto al periodo pre-Covid. In particolare, il *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud* (CISNS)³⁶, ovvero la conferenza settoriale deputata all'attività di coordinamento tra Stato e Comunità autonome in materia di salute, nel corso del 2020 si è riunita ben 82 volte³⁷.

Le ragioni di questa crescita degli istituti di cooperazione sono da ricercare, probabilmente, più che in una torsione in senso maggiormente collaborativo del sistema spagnolo³⁸, nell'anomalo assetto delle competenze che si è venuto a configurare a seguito dell'attivazione dello *estado de alarma*³⁹. Va detto infatti che, in base all'art. 116 della Costituzione spagnola e alla Ley Orgánica n. 4/1981 che vi ha dato attuazione, la dichiarazione dello *estado de alarma* spetta al Governo dello Stato, mediante un decreto approvato in Consiglio dei Ministri, che deve poi essere confermato dal Congresso dei Deputati entro i quindici giorni successivi, pena l'impossibilità di prorogarne l'efficacia.

La procedura di dichiarazione dello stato di allarme si svolge dunque interamente all'interno del circuito statale, senza alcun coinvolgimento delle Comunità autonome, a cui è attribuito soltanto un potere di proposta,

³⁵ Cfr. sul punto P. García-Escudero Márquez, *Crisis sanitaria y modelo autonómico*, in J. Tudela Aranda (ed.), *Estado Autonómico y covid-19*, Saragozza, 2021, 5 ss.

³⁶ Il *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud* è l'organo istituito e disciplinato dall'art. 65 della Ley 16/2003, attraverso il quale viene svolta l'attività di coordinamento in materia di salute attribuita allo Stato dall'art. 149.1.16 della Costituzione spagnola. In base all'art. 151 della Ley 40/2015, gli accordi raggiunti in seno al CISNS sono obbligatori per tutte le Amministrazioni che lo compongono, indipendentemente dal voto espresso in tale sede. Per un'analisi dei poteri, delle attribuzioni e delle modalità di funzionamento del CISNS, v. F.J. Matia Portilla, *Ensayo de aproximación a las cuestiones planteadas por la crisis sanitaria en relación con el Estado Autonómico*, J. Tudela Aranda (ed.), *Estado Autonómico*, cit., 11 ss.

³⁷ I dati sono ripresi dall'articolo di stampa J. Marcos, *La cooperación entre el Gobierno y las comunidades autónomas se triplicó en la pandemia*, pubblicato sul quotidiano *El País* il 21 dicembre 2021.

³⁸ L'evoluzione in senso maggiormente collaborativo dello Stato autonomico è segnalata da diversi autori spagnoli, tra cui P. García-Escudero Márquez, *Crisis sanitaria*, cit. 5 ss.; F. Balaguer Callejón, *La pandemia y el Estado Autonómico*, *Ibidem*, 13 ss.; A. Nogueira López, *Confinar el coronavirus entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción*, in *El Cronista*, n. 86-87/2020.

³⁹ Va detto però che, in più occasioni, i rappresentanti del Governo e delle Comunità autonome hanno ribadito l'importanza della cooperazione intrattenuta nel corso della pandemia e hanno manifestato l'intenzione di portare avanti il dialogo instaurato durante l'emergenza. Si veda in questo senso la *nota de prensa* della Presidenza del Governo, pubblicata all'esito della XXIV Conferencia de Presidentes del 30 luglio 2021. Occorrerà dunque vedere, nei prossimi anni, se a queste dichiarazioni di intenti seguirà un effettivo abbandono dell'approccio conflittuale che finora ha ostacolato il funzionamento della Conferencia.

peraltro limitatamente al caso in cui la situazione di emergenza riguardi unicamente il territorio della propria Comunità⁴⁰.

Il medesimo approccio centralista si ritrova anche nelle disposizioni che disciplinano l'individuazione delle autorità competenti ad adottare le misure di contrasto dell'emergenza. L'art. 7 della Ley Orgánica n. 4/1981 prevede infatti che, ai fini dello stato di allarme, l'autorità competente sia il Governo dello Stato, il quale può delegare il Presidente di una Comunità autonoma quando la dichiarazione riguardi esclusivamente il territorio della rispettiva Comunità.

Questo assetto, evidentemente distonico rispetto al forte decentramento che caratterizza ordinariamente il regionalismo iberico, si spiega per il fatto che la Ley Organica n. 4/1981 risale agli albori del sistema autonomico istituito dalla Costituzione del 1978, quando le Comunità non avevano ancora quell'autonomia che esse hanno invece acquisito nel corso dei successivi decenni⁴¹.

Quale che ne sia la ragione, fatto sta che, in conseguenza dell'attivazione dello *estado de alarma*, improvvisamente il Governo spagnolo – e, in particolare, il Ministero della Salute – si è trovato investito di poteri decisionali che non esercitava da decenni, senza averne le competenze, né le necessarie strutture burocratiche⁴². La centralizzazione provocata dalla dichiarazione dello *estado de alarma* ha in effetti comportato uno stravolgimento dell'assetto delle competenze, specialmente nel settore della sanità, dove in tempi ordinari allo Stato spettano solamente funzioni di coordinamento *ex art.* 149.1.16 CE (esercitate attraverso il CISNS), mentre le restanti attribuzioni rientrano nella sfera di competenza delle Comunità autonome. Di qui la necessità per il Governo, nella prima fase dell'emergenza, di intrattenere delle interlocuzioni continue con le Comunità autonome, al fine di concordare le misure con i soggetti a cui sarebbe poi spettato darvi attuazione.

La situazione è progressivamente mutata con il passare dei mesi⁴³: dapprima, con il calo dei contagi, i decreti di proroga dello *estado de alarma*

⁴⁰ V. art. 5 della Ley Orgánica n. 4 del 1981.

⁴¹ Cfr. F. Velasco Caballero, *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, cit., 81. Nello stesso senso anche L. Pomed Sánchez, *Algunas notas sobre los sucesivos estados de alarma declarados en 2020*, in J. Tudela Aranda (ed.), *Estado Autonómico*, cit., 22.

⁴² Questo aspetto è evidenziato da diversi autori spagnoli. Su tutti v. L. Pomed Sánchez, *Algunas notas sobre los sucesivos estados de alarma declarados en 2020*, in J. Tudela Aranda (ed.), *Estado Autonómico*, cit., 11; J. Tudela Aranda, *El Estado Autonómico y la covid-19*, *ibidem*, 4-5.

⁴³ Per un'analisi delle diverse configurazioni assunte dall'Estado autonomico spagnolo di fronte alla pandemia, v. su tutti l'opera collettanea coordinata da J. Tudela Aranda (ed.), *Estado Autonómico*, cit., ed i saggi ivi contenuti, nonché gli studi di 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*, num. spec. 2020, 41 ss.; E. Sáenz Royo, *Estado Autonómico y Covid-19*, cit., 375 ss. Nella dottrina italiana, si vedano anche D. Baldoni, S. Gherardi, *Due modelli costituzionali per governare l'emergenza. Italia e Spagna alla prova del Coronavirus*, in questa Rivista, n. 2/2020, 1591 ss.; G. Poggeschi, *Le Comunità autonome*

hanno concesso progressivamente maggiori margini di manovra alle Comunità autonome, permettendo loro di adottare misure differenziate, seppur sempre nel quadro dei poteri previsti dai decreti istitutivi dello *estado de alarma*⁴⁴. Poi, dopo una parentesi di quasi ritorno alla normalità⁴⁵, il 25 ottobre 2020 il Governo ha decretato un nuovo *estado de alarma*⁴⁶, introducendo però un sistema di distribuzione delle competenze molto diverso rispetto alla prima fase. Mentre nel decreto di marzo, infatti, erano stati indicati come autorità competenti il Governo e, come autorità delegate, i Ministri competenti per materia; nel decreto di ottobre, invece, forzando la lettera della norma⁴⁷, il Governo ha indicato come autorità delegate i Presidenti delle comunità autonome, ciascuno per il rispettivo territorio⁴⁸. In base a questo nuovo schema, definito della *cogobernanza*, i Presidenti delle Comunità autonome sono stati dunque (re)investiti di poteri pressoché pieni di gestione della pandemia, sebbene non in via autonoma, bensì in quanto autorità delegate dallo Stato e, quindi, comunque tenute ad operare nel quadro delineato dal decreto istitutivo dello *estado de alarma* ed a mantenere un coordinamento (per la verità, piuttosto debole) con il Governo e le altre comunità autonome nell'ambito del CISNS⁴⁹.

Questo spiega perché, durante il secondo *estado de alarma*, la *Conferencia de Presidentes* si sia riunita una sola volta (il 26 ottobre 2020), mentre a partire dal 9 maggio 2021 (data di conclusione del secondo *estado de alarma*) fino alla fine dell'anno, la *Conferencia de Presidentes* si è riunita

spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonómico" per la Spagna, in questa Rivista, n. 2/2020, 1565 ss.; G. Ruiz-Rico Ruiz, *Las dimensiones constitucionales de la crisis sanitaria en España. Dudas e incertidumbres presentes y futuras*, in questa Rivista, n. 2/2020, 1511 ss.

⁴⁴ Il riferimento è all'art. 4 del Real Decreto n. 514/2020 del 8 maggio 2020.

⁴⁵ Sulla parentesi del ritorno alla normalità tra i due stati di allarme, v. J. Solozábal Echavarría, *La crisis del coronavirus tras el primer estado de alarma*, in J. Tudela Aranda (ed.), *Estado Autonómico*, cit., 1 ss.

⁴⁶ Il secondo *estado de alarma* è stato dichiarato con Real Decreto n. 926/2020, del 25 ottobre 2020 ed è stato successivamente prorogato più volte fino al 9 maggio 2021. Sulle ragioni che hanno portato il Governo, su sollecitazione delle Comunità autonome, a dichiarare nuovamente lo *estado de alarma*, si v. P. Biglino Campos, *El impacto de la covid en la distribución de competencias*, cit. 12-13; A. Carmona Contreras, *De la recentralización de competencias*, cit., 16-18.

⁴⁷ V. l'art. 7 della *Ley Orgánica* n. 4/1981. Data la formulazione della norma, una parte della dottrina iberica ha dubitato della possibilità di indicare come autorità delegata i presidenti delle Comunità autonome laddove la crisi, come nel caso del Covid-19, non riguardi esclusivamente il territorio di una Comunità, ma l'intero territorio nazionale. V. in questo senso P. Biglino Campos, *El impacto de la covid*, cit., 14 ss.; M. Aragón Reyes, *Covid-19 y Estado Autonómico*, in J. Tudela Aranda (ed.), *Estado Autonómico*, cit., 8 ss..

⁴⁸ Così l'art. 2.2 del Real Decreto 926/2020.

⁴⁹ V. l'art. 13 del Real Decreto 926/2020. A tal proposito, la dottrina spagnola ha evidenziato come il ruolo di coordinamento attribuito allo Stato, in questa seconda fase, sia stato molto "leggero", dato che l'adozione degli accordi in seno al CISNS era solamente eventuale e, comunque, richiedeva il consenso delle Comunità autonome. Sul punto cfr. J. Tudela Aranda, *El Estado Autonómico y la covid-19*, cit., 8.

soltanto in due occasioni (il 30 luglio e il 22 dicembre 2021)⁵⁰. Con la fine dell'anomalo accentramento verificatosi nel corso del primo *estado de alarma* e il ripristino del normale assetto delle competenze, sembra infatti venuta meno l'esigenza di un coordinamento politico multilaterale ed è riemersa la tendenza all'approccio bilaterale e settoriale che, come detto, è un carattere costante del sistema competitivo e asimmetrico spagnolo⁵¹.

4. L'esperienza dell'Italia: la leale collaborazione dimenticata

Passando infine all'Italia, senza potere in questa sede esaminare nel dettaglio la risposta offerta dal sistema regionale italiano alla pandemia⁵², è opportuno nondimeno porre in evidenza alcuni elementi che contraddistinguono l'esperienza italiana da quella degli ordinamenti sopra esaminati.

Il primo elemento è che, nella gestione della pandemia, l'Italia ha ampiamente trascurato i – pur collaudati – meccanismi di collaborazione interistituzionale presenti nel nostro ordinamento⁵³. Per l'adozione dei DPCM recanti le misure di contenimento del contagio, infatti, non è stata richiesta l'intesa della conferenza Stato-Regioni, benché molti in dottrina ne avessero (ad avviso di chi scrive, correttamente) sostenuto la necessità⁵⁴. I

⁵⁰ Le informazioni relative alle date e all'oggetto delle riunioni della Conferencia de Presidentes tenutesi, sia prima sia durante la pandemia, sono reperibili sul sito del Ministerio de Política Territorial.

⁵¹ Cfr. A. Carmona Contreras, *El estado autonómico y la gestión jurídica de la pandemia*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 21/2021, 46.

⁵² Per un esame della risposta del regionalismo italiano di fronte alla pandemia, con specifico riguardo al ruolo degli istituti della leale collaborazione, v. A. Bartolini, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, in *Le Regioni*, 3/2021, 523 ss.; G. Marchetti, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, research paper del Centro Studi sul Federalismo, maggio 2021; G. Di Cosimo, G. Menegus, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, Special Issue 1/2020, 183 ss.; G. Di Cosimo, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, 2021, 3, 543 ss.; A. Morelli, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. cost.*, 2020, 4, 747 ss.; C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituzioni del federalismo*, num. spec. 2020, 89 ss.; 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, 24 ss.

⁵³ Sul tema, v. diffusamente 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, 501 ss. Si esprime in termini analoghi anche M. Cosulich, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Le Regioni*, 2021, 3, 571 ss..

⁵⁴ Cfr. *ex multis* i contributi di G. Delledonne, C. Padula, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 2020, 4, 765-766; G. Marchetti, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, research paper del Centro Studi sul Federalismo, maggio 2021; M. Cosulich, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti Supreme e Salute*, 2020, 1, 82.

decreti-legge n. 6/2020⁵⁵ e n. 19/2020⁵⁶, invero, prevedevano unicamente che tali decreti dovessero essere adottati dopo aver “sentito” i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui le misure riguardassero una o più Regioni, oppure il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, nel caso in cui riguardassero l'intero territorio nazionale. E tale scelta è stata avallata *ex post* dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37/2021⁵⁷, che ha definito la scelta della legge dello Stato di prevedere un momento di collaborazione con il sistema regionale in sede di adozione dei DPCM, sia pure nella forma più debole del parere, una scelta normativa «consona», ma non necessaria, derubricando così il coinvolgimento delle Regioni a questione di mera opportunità⁵⁸.

Non stupisce pertanto che, nei mesi più intensi della pandemia, da marzo a giugno 2020, la Conferenza Stato-Regioni si sia riunita solo sei volte (12 marzo, 31 marzo, 8 aprile, 7 maggio, 21 maggio e 18 giugno) per affrontare questioni per lo più estranee all'emergenza Covid⁵⁹. Nello stesso periodo, invece, la Conferenza delle Regioni – che però non è uno strumento di collaborazione verticale, ma orizzontale⁶⁰ – si è riunita 16 volte⁶¹ e, nell'ambito di tali riunioni, ha tra l'altro elaborato le “Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive” del 16 maggio 2020, che sono state quindi “trasmesse” al Governo, e da questo allegate al D.P.C.M. del 17 maggio 2020⁶².

⁵⁵ Cfr. l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6.

⁵⁶ Cfr. l'art. 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

⁵⁷ Sulle implicazioni della sentenza n. 37 del 2021 nei confronti degli istituti di leale collaborazione, v. i commenti di B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, n. 11/2021; 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; A. Poggi, G. Sobrino, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)* (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021), in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2021; G. Boggero, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al “regionalismo della separazione”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Sia consentito inoltre il rinvio a L. Cuocolo, F. Gallarati, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 3/2021.

⁵⁸ V. il paragrafo 12 della sentenza.

⁵⁹ Le informazioni sulle date di convocazione e sull'ordine del giorno della Conferenza Stato-Regioni sono reperibili sul sito istituzionale della Conferenza (statoregioni.it).

⁶⁰ In dottrina, si vedano su tutti G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, 94 ss.; L. Ferraro, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 6, 707 ss.

⁶¹ Tutti i dati sono reperibili sul sito della Conferenza delle Regioni (regioni.it). Per un approfondimento sullo stesso tema, si v. la dettagliata ricostruzione di E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni*, cit., 509 ss.

⁶² Le Linee guida elaborate dalla Conferenza delle Regioni, oltre che allegate al decreto, sono altresì citate nelle premesse del decreto medesimo, così come espressamente richiesto dal Presidente della Conferenza delle Regioni, il quale aveva subordinato il proprio parere

Ciò a cui si è assistito nei mesi della pandemia, in definitiva, non è tanto il rafforzamento della collaborazione *tra Stato e Regioni*, bensì soprattutto della collaborazione *tra le Regioni* attuata attraverso la Conferenza delle Regioni⁶³. Quest'ultima, in effetti, è cresciuta esponenzialmente, in termini di frequenza degli incontri, di importanza dei temi trattati e, in ultima analisi, di rilevanza politica⁶⁴.

Senonché il rafforzamento di questa forma di collaborazione orizzontale, come ben evidenziato dalla dottrina, ha l'effetto di indebolire la collaborazione verticale, anticipando la sede della negoziazione politica nella riunione preliminare delle Regioni e trasformando la Conferenza Stato-Regioni in un consesso meramente formale, in cui le parti si limitano a scambiarsi posizioni precostituite, pregiudicando così la pratica del dialogo finalizzato al compromesso, che invece è l'essenza della leale collaborazione⁶⁵.

Il secondo elemento da sottolineare è l'elevato livello di conflittualità tra Stato e Regioni nella gestione della pandemia⁶⁶, che non trova corrispondenza negli altri ordinamenti sopra esaminati e che è paragonabile nei numeri soltanto alla situazione registratasi in Brasile e Messico⁶⁷. L'elevato numero di conflitti di competenza sollevati davanti alla giustizia amministrativa e costituzionale (sono noti in particolare i casi di Marche⁶⁸, Calabria⁶⁹ e Valle d'Aosta⁷⁰, solo per citarne alcuni), in relazione alle misure anti-Covid, paiono invero da attribuire, oltre che ad una non chiara definizione dei limiti dell'intervento regionale⁷¹, proprio alla mancanza di

favorevole alla duplice condizione che le Linee guida fossero allegate al decreto e richiamate nelle premesse.

⁶³ Cfr. nello stesso senso C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2021, 303 ss.

⁶⁴ Si veda sul punto l'accurata ricostruzione politologica di B. Baldi, S. Profeti, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2020, 277 ss.

⁶⁵ A tale proposito, si vedano le sferzanti osservazioni di R. Bin, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, n. 6, 689-706.

⁶⁶ L'elevato livello di conflittualità tra Stato e Regioni durante la pandemia è segnalato da diversi autori: di un livello di conflittualità "senza precedenti" parla A. Bartolini, *Superiorem non recognoscens*, cit., 523; di "crisi della leale collaborazione" parla invece E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni*, cit., 511.

⁶⁷ Per un'analisi del contenzioso legato alle misure pandemiche in Brasile, v. V. De Oliveira Mazzuoli, H. Frazão, *Il federalismo come termometro costituzionale in tempi di crisi: un'analisi comparata alla luce dell'emergenza covid-19 in Brasile e in Italia*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2020, 103 ss.; A. Canepa, *Prove tecniche di sopravvivenza dell'ordinamento costituzionale. Il Supremo Tribunale Federale brasiliano e le multiformi problematiche della pandemia*, in *Corti Supreme e Salute*, 3, 2021, 559 ss.

⁶⁸ TAR Marche, decreto 27 febbraio 2020, n. 56.

⁶⁹ TAR Calabria, sentenza 9 maggio 2020, n. 841.

⁷⁰ È il già citato caso della legge regionale della Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, annullata dalla Corte costituzionale con sentenza del 12 marzo 2021, n. 37.

⁷¹ Sull'incerta formulazione delle norme attributive delle competenze tra Stato e Regioni durante la pandemia, e sul caos che ne è derivato in sede di adozione dei provvedimenti di

condivisione politica delle scelte sull'asse verticale⁷².

L'impressione è cioè che, in nome dell'esigenza di semplificare e accelerare l'iter decisionale, si sia sacrificata eccessivamente la leale collaborazione sull'asse verticale; e tale sacrificio, insieme al rafforzamento della coscienza di "classe" delle Regioni⁷³, ha contribuito ad elevare il tasso di conflittualità tra Stato e Regioni, dando luogo a contenziosi che, ove fosse stata perseguita una maggiore condivisione delle decisioni da adottare a livello statale, si sarebbero probabilmente potuti evitare⁷⁴.

5. Per concludere: alcune lezioni dalla pandemia

In definitiva, dall'analisi dell'esperienza comparata si possono trarre alcune considerazioni, che possono valere anche come "lezioni" in vista delle altre crisi, sanitarie e non solo, che i sistemi regionali e federali si troveranno in futuro ad affrontare.

Una prima considerazione, che è rimasta sullo sfondo dell'esame compiuto finora, è che la trasformazione in senso regionale della Camera alta, per quanto auspicabile, non esaurisce la necessità di collaborazione interistituzionale. In Germania il Bundesrat, che viene considerato a ragione il perno del federalismo collaborativo tedesco, rispetto alla pandemia ha giocato un ruolo minore, essendosi riunito soltanto per approvare la riforma della legge federale sulle infezioni nel marzo 2020 e, nei mesi successivi, per approvare i piani di stimolo economico adottati a livello federale. Del tutto trascurabile è stato altresì il contributo del già debolissimo Senato spagnolo, che di fatto non ha avuto alcun ruolo nella gestione della pandemia, non essendo neppure chiamato a ratificare la decisione del governo di dichiarare lo *estado de alarma* (competenza riservata al Congresso dei deputati)⁷⁵. L'osservazione empirica delle esperienze comparate di gestione della pandemia di Covid-19 negli ordinamenti composti avvalorava dunque l'opinione dottrinale secondo cui non vi è alcun rapporto di consequenzialità diretta tra l'affermazione degli istituti della cooperazione intergovernativa e

gestione dell'emergenza, v. G. Boggero, *Le "more" dell'adozione dei DPCM sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di covid-19*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 361 ss.

⁷² Cfr. in questo senso anche E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni*, cit., 503.

⁷³ L'opinione che la Conferenza delle Regioni sia un organismo di pressione, con funzioni parasindacali, era peraltro già diffusa in dottrina prima della pandemia. Su tutti, si v. R. Bin, *Le prassi della collaborazione*, cit., 384; C. Caruso, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quad. cost.*, 2021, 4, 921.

⁷⁴ Cfr. A. Bartolini, *Superiorem non recognoscens*, cit., 526.

⁷⁵ Sull'attività del Senato spagnolo durante la pandemia di Covid-19, v. P. García-Escudero Márquez, *Crisis sanitaria y modelo autonómico*, in J. Tudela Aranda (ed.), *Estado Autonómico y covid-19*, Saragozza, 2021, 5 ss; Id, *Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19*, Cuadernos Manuel Giménez Abad, 2020, 23-24.

la mancanza di una seconda camera rappresentativa degli enti territoriali⁷⁶. Il che dovrebbe indurre a riflessione, sia quando si prefigura la costituzionalizzazione del sistema delle conferenze, quale accorgimento sostitutivo rispetto ad una trasformazione in senso regionale della Camera alta, sia quando si invoca la riforma del Senato come risposta alle carenze degli istituti di collaborazione interistituzionale nel nostro Paese⁷⁷.

Un secondo ordine di considerazioni, che vale trasversalmente per tutti gli ordinamenti presi in esame, riguarda la predilezione, emersa chiaramente nel periodo della pandemia, per i meccanismi di collaborazione informali. In Italia la Conferenza delle Regioni, che come detto ha ricoperto un ruolo centrale nella gestione della pandemia, arrivando persino ad elaborare le linee guida per la ripresa delle attività economiche, giuridicamente è un'associazione non riconosciuta. Ma anche in Spagna e Germania le conferenze dei leader degli esecutivi, in cui sono state discusse e concordate le misure di contenimento del contagio, hanno carattere del tutto informale, concretandosi di fatto in delle teleconferenze o, al più, in delle riunioni a porte chiuse⁷⁸. Beninteso, l'informalità dei processi decisionali non è un lascito del Covid-19, ma è un carattere costante e, forse, consustanziale dei meccanismi di cooperazione intergovernativa⁷⁹. Tuttavia, la pandemia ha accresciuto sensibilmente la rilevanza politico-istituzionale delle conferenze, dove sono state assunte alcune delle decisioni più impattanti sui diritti fondamentali dei cittadini. Tutto ciò, dal punto di vista del diritto costituzionale, pone un serio problema di trasparenza dei processi decisionali, dal momento che si conoscono l'oggetto e gli esiti di tali incontri solamente attraverso dei comunicati stampa⁸⁰. Da questo derivano anche gravi conseguenze sotto il profilo dell'*accountability*, dato che non è noto a chi siano imputabili politicamente le misure deliberate nell'ambito di tali riunioni informali, né il contributo che ciascuno dei partecipanti alle riunioni ha avuto

⁷⁶ Sul punto, si v. *ex multis* R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, 234 ss.; R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit. 903 ss.; I. Ruggiu, Così I. Ruggiu, *Il nodo del dialogo tra Senato e Conferenze*, in *Istituz. Federalismo*, 2016, 485.

⁷⁷ Cfr. in questo senso R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze*, cit., 265-266. Per una critica alla costituzionalizzazione dell'attuale sistema delle conferenze come risposta ai problemi mostrati dal regionalismo italiano nel corso della pandemia, v. anche A. Dirri, *Pandemia e leale cooperazione*, cit., 118 ss.

⁷⁸ Appare significativo che, in Spagna, il Regolamento interno della *Conferencia de Presidentes* stabilisca che le riunioni, pur svolgendosi in linea di principio all'interno del Senato, si tengano, a differenza dei dibattiti parlamentari, a porte chiuse (art. 5.1), salvo poi prevedere che, alla fine di ogni riunione, sia pubblicato un resoconto sulle misure adottate (art. 5.3).

⁷⁹ Il carattere dell'informalità, proprio di tutte le esperienze di collaborazione interistituzionale, è sottolineato da R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze*, cit., 238 ss. Cfr. sul punto anche R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 913.

⁸⁰ Le criticità connesse all'informalità dei processi decisionali adottati nel corso della pandemia sono messe in evidenza anche da diversi altri autori, tra cui si v. ad es. B. Baldi, S. Profeti, *Le fatiche della collaborazione*, cit., 301; C. Caruso, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism*, cit., 921-922.

nel determinarne gli esiti.

L'ultima considerazione, che riguarda invece più da vicino l'Italia, attiene al rapporto tra collaborazione e conflittualità. Si è visto come in Germania e Spagna le decisioni riguardanti la gestione della pandemia siano state il frutto di un processo di codecisione tra il livello centrale e le autonomie territoriali, il che ha consentito di contenere le inevitabili tensioni politiche tra i diversi protagonisti, evitando che queste sfociassero in conflitti giudiziari. In Spagna, in particolare, la composizione dei pur accesi conflitti è stata affidata, nella prima fase, ad un'intensificazione del dialogo sull'asse verticale, attuato attraverso la *Conferencia de Presidentes*, mentre nella seconda fase il coordinamento è stato attuato attraverso gli organismi di cooperazione settoriale. In Italia, invece, per controbilanciare la gestione fortemente accentrata dell'emergenza, che ha connotato tutte le fasi della pandemia, si è preferito seguire la scorciatoia della consultazione del Presidente della Conferenza delle Regioni, anziché la via più lunga dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni. Così facendo, però, si è finito per ridurre la cooperazione interistituzionale ad un mero scambio di pareri tra il Governo e il Presidente della Conferenza delle Regioni, il quale tuttavia, essendo un mero portavoce delle Regioni⁸¹, è privo di un vero mandato a trattare per conto delle stesse, il che ha impedito di intavolare un dialogo realmente volto alla ricerca di soluzioni condivise⁸². In questo senso, il ruolo di primo piano acquisito durante la pandemia dal Presidente della Conferenza delle Regioni, confermato anche dalla partecipazione dello stesso alla cabina di regia sul PNRR⁸³, rischia in prospettiva di irrigidire il confronto tra Stato e Regioni, segnando un passo indietro nel processo di evoluzione del regionalismo italiano verso un modello più collaborativo e meno conflittuale.

Francesco Gallarati
Dip.to di Scienze politiche e internazionali
Università degli Studi di Genova
francesco.gallarati@unige.it

⁸¹ Sulla qualificazione del Presidente della Conferenza delle Regioni come "portavoce" delle Regioni, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento interno adottato il 9 giugno 2005, si veda in dottrina R. Bin, *Le prassi della collaborazione*, cit. Con particolare riferimento al ruolo assunto dal Presidente della Conferenza nel corso della pandemia, v. C. Barbati, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Diritto pubblico*, 1/2021, 22-23. Si vedano sul punto anche le considerazioni di C. Tubertini, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, 2021, 2, 689-690.

⁸² Cfr. E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni*, cit., 514 ss.; Id, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quad. cost.*, 2020, 4, 742.

⁸³ Cfr. art. 2, comma 3, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, così come modificato in sede di conversione dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.