

# Il regionalismo alla prova dell'emergenza pandemica: un raffronto tra Italia e Spagna

di Rocco Scicchitano

**Abstract: Regionalism to the test of the pandemic emergency: a comparison between Italy and Spain** – This contribution aims to examine the various instruments provided, first of all at the constitutional level, by the Italian and Spanish legal systems to deal with emergency situations such as the one currently caused by the Covid-19 pandemic. Attention will be placed on the effects of the emergency and its management on the relations between the central State and the autonomies and therefore on the concept of regionalism.

**Keywords:** Italy; Spain; Regionalism; State of emergency; Covid-19.

## 1. Introduzione

L'imperversare della pandemia da Covid-19 ha imposto, nei vari Paesi, l'utilizzo di diversi strumenti atti a fronteggiarla. Si è discusso molto sull'adozione dei *lockdown*, generalizzati o locali, nonché delle ulteriori misure quali l'imposizione del coprifuoco o del divieto di circolazione tra diversi comuni o regioni, sino all'impiego della certificazione verde o *green pass*. Spesso ci si è chiesti quali fossero le fonti più idonee attraverso cui introdurre (o prevedere) tali limitazioni. In questa sede, si tratteggeranno inizialmente gli strumenti costituzionali e legislativi volti a limitare il diffondersi del Sars-CoV-2, per poi indagare brevemente su come questi impattino sul sistema delle autonomie.

Si è deciso di proporre una comparazione con l'ordinamento spagnolo, per le analogie tra i due sistemi costituzionali. Basti ricordare come, nell'elaborazione della Costituzione spagnola del 1978, siano stati d'ispirazione e modello i testi costituzionali del secondo dopoguerra, in particolare quello tedesco e, appunto, quello italiano<sup>1</sup>. Inoltre, sia la Spagna

---

<sup>1</sup> L. Pegoraro, *Il diritto comparato e la Costituzione spagnola del 1978: recezioni ed "esportazioni"*, in F. Fernández Segado (a cura di), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context – La Constitución Española en el Contexto Constitucional Europeo*, Madrid 2003, 523; nonché P. Bon, *La Constitución española en el marco del constitucionalismo contemporáneo*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69/2003, 13 ss.

che l'Italia sono accomunate dalla struttura regionalistica<sup>2</sup>, che consente agli enti locali ampi margini di autonomia, senza però approdare al tipo di Stato federale. Tali similitudini ci hanno fatto ritenere interessante un raffronto tra differenti modi di rapportarsi all'emergenza.

## 2. Gli strumenti costituzionali e legislativi per fronteggiare l'emergenza in Spagna e in Italia

In uno stato di diritto, strumenti come quelli di che trattasi sono previsti, più o meno dettagliatamente, dall'ordinamento. Si deve ritenere, infatti, che nemmeno situazioni di grave pericolo possano giustificare la sospensione delle garanzie costituzionali<sup>3</sup>, mentre deve respingersi la suggestione di uno stato di eccezione schmittiano<sup>4</sup>, da intendersi come spazio vuoto in cui il potere è scevro da qualsivoglia vincolo giuridico. Com'è noto, la previsione contenuta dall'art. 48 della Costituzione di Weimar ha portato a esiti tragici. Anche alla luce di tale precedente, la Costituzione italiana manca di una previsione sullo stato di necessità, mentre l'art. 78 ha come specifico campo di applicazione lo stato di guerra, del quale è da rigettarsi un'interpretazione estensiva o evolutiva<sup>5</sup>. Interpretazione bocciata anche dagli attori istituzionali, visto che non si è proceduto a una delibera parlamentare in tal senso<sup>6</sup>. Deve, però, sottolinearsi come persino l'eventualità dello stato di guerra preveda precise garanzie, costituite sia dall'intervento parlamentare sia dal conferimento al Governo di poteri non illimitati, ma soltanto nella misura in cui essi siano necessari.

Una norma costituzionale certamente rilevante è l'art. 167, il quale

---

<sup>2</sup> Ovviamente gli elementi di similitudine tra i due sistemi non devono condurre ad una piena assimilazione del regionalismo italiano con le peculiarità del modello autonomico spagnolo, su cui da ultimo G. Rolla, *Repubblica, federalismo e indipendentismo. Il dibattito sulla forma di Stato in Spagna (Prima parte)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2021, 41-72.

<sup>3</sup> Come sostenuto in G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, su [Unicost.eu](http://unicost.eu), 10 aprile 2020, [www.unicost.eu](http://www.unicost.eu).

<sup>4</sup> C. Schmitt, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in Id., *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna 1972.

<sup>5</sup> La quale è stata prospettata in F. Torre, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, in *Forum di Biolaw Journal*, 27 marzo 2020, 5, [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org). Sulla proposta, contenuta in A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del coronavirus*, in *Forum di Biolaw Journal*, 14 marzo 2020, 5 [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org) di una revisione costituzionale che applichi alle emergenze il modello di cui all'art. 78 Cost. si segnala il commento molto critico di M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 10 aprile 2020, 137, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), che l'ha definita "inquietante".

<sup>6</sup> A. Ruggeri, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 1/2020, 215, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>7</sup> Su questa disposizione si rinvia a G. Demuro, *Art. 16*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Artt. 1-54, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Torino 2006, 372ss; a M. Mazziotti, *Circolazione e soggiorno (Libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, 1960, 14ss, nonché, più di recente, a G. D'Amico, *La libertà "capovolta". Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Napoli 2020.

ammette la possibilità di porre limitazioni alla libertà di circolazione, purché ciò avvenga sulla base di una legge e per motivi di sanità o di sicurezza. Questa disposizione ha assunto un ruolo fondamentale sia per giustificare il *lockdown*, sia per quanto riguarda l'uso della certificazione verde, nonostante spesso queste misure siano state ancorate, a volte non del tutto propriamente, rispettivamente agli art. 13 e 32 Cost., riguardanti, com'è noto, la libertà personale e il diritto alla salute.

Sul piano delle fonti, l'art. 77 Cost. prevede lo strumento del decreto-legge, da adottarsi in casi di straordinaria necessità e urgenza. L'abuso della decretazione di urgenza<sup>8</sup>, però, ha finito per snaturare quest'istituto, che innanzi a una reale e straordinaria urgenza si è dimostrato inefficace<sup>9</sup>. Ciò ha comportato l'utilizzo degli ormai celebri d.p.c.m., previsti dapprima dall'art. 2 del d.l. n. 6/2020, norma tacciata di eccessiva genericità<sup>10</sup>, a cui si è cercato di porre rimedio con il d.l. n. 19/2020. È da registrarsi con favore la tendenza dell'attuale governo a preferire il decreto-legge, in luogo del d.p.c.m., nella gestione dell'emergenza.

Passando al livello legislativo, deve rammentarsi la previsione contenuta nell'art. 24 del Codice di Protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1), disciplinante lo stato di emergenza, che può essere deliberato dal Consiglio dei ministri nei casi di emergenze di rilievo nazionale che, per ampiezza e intensità, devono essere fronteggiate con mezzi e poteri

---

<sup>8</sup> Si tratta di una problematica ormai risalente nel tempo, per la quale si è lungi dal rinvenire una soluzione, su cui G. Bernabei, *Riflessione critica sulla decretazione d'urgenza*, in *Federalismi.it*, 21/2014, 2ss., [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), nonché G. Silvestri, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. del diritto*, 1996, 421 ss. Le criticità sono amplificate dalla pratica della reiterazione del decreto-legge non convertito, che, come fatto notare da Corte cost., sentenza 24 ottobre 1996, n. 360, “toglie valore al carattere «straordinario» dei requisiti della necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto”. Trattasi di una prassi, continua la Corte, “che è andata sempre più degenerando e che ha condotto ad oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria quali quelli enunciati nell'art. 77 della Costituzione, principi la cui violazione o elusione è suscettibile di incidere non soltanto sul corretto svolgimento dei processi di produzione normativa, ma anche sugli equilibri fondamentali della forma di governo”. Per A. Celotto, *L'abuso del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, 121, la decretazione di urgenza, a causa del suo utilizzo sempre più accentuato, è divenuta “modalità ordinaria attraverso la quale si producono norme primarie nell'ordinamento”. Sul punto cfr. anche G. F. Ciaurro, “Decreto-legge”, in *Enc. Giuridica Treccani*, X, Roma, 1988, par. 2.2.3. Sulle motivazioni che sorreggono questa scelta, deve considerarsi, secondo R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2010, 66, “una forte accelerazione dei processi economici e sociali che rende di per sé problematica la sincronizzazione fra tempi della società e tempi della risposta legislativa”.

<sup>9</sup> In G. Silvestri, *Covid-19*, cit., si parla di un “effetto domino”, che vede “il decreto legge al posto della legge, l'atto amministrativo al posto del decreto legge”.

<sup>10</sup> E, quindi, “inidonea a garantire il pieno rispetto del principio di legalità”, secondo A. Morelli, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 521, [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).

straordinari durante periodi di tempo limitati e predefiniti (art. 7, comma 1, lett. c). La durata dello stato di emergenza non può superare i dodici mesi, rinnovabili di altri dodici.

Concentrandoci sul versante iberico, la Costituzione spagnola ha una disciplina costituzionale certamente più dettagliata dei poteri d'emergenza. L'art. 116 CE, infatti, configura addirittura tre ipotesi: lo stato di allarme (*estado de alarma*), lo stato di eccezione (*estado de excepción*) e lo stato di assedio (*estado de sitio*). Tra i costituenti spagnoli vi era una sostanziale concordia sul fatto di prevedere un regime dell'eccezione di rango costituzionale, al fine di rendere possibile l'adozione di misure straordinarie in quelle situazioni che potessero sottoporre a rischi l'ordinamento<sup>11</sup>. Semmai, in sede di lavori preparatori fu dibattuta e contestata, specie dal gruppo del partito comunista, l'opportunità di inserire tra gli stati di emergenza quello di allarme, che richiamava tristemente quello utilizzato dal regime franchista per reprimere le opposizioni<sup>12</sup>. Il compromesso raggiunto fu quello di mantenere tale stato, ma di disciplinarlo in modo tale che il suo impatto sulle libertà fosse mitigato e, quindi, meno invasivo<sup>13</sup>. Durante la vigenza di tutti e tre gli stati emergenziali, comunque, sono garantiti il ruolo e la continuità del *Congreso de los Diputados*, che non può essere sciolto nel frattempo.

Il quadro è completato dalla *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio*, che integra le disposizioni attinenti ai tre *estados*. L'utilizzo di questa particolare fonte normativa è molto interessante. Infatti, l'art. 81 CE prevede che l'approvazione, la modifica o la deroga di tali leggi, che disciplinano ambiti particolarmente importanti - tra cui l'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale - siano votate dalla maggioranza assoluta del Congresso con una votazione finale del progetto nel suo complesso. In prospettiva, nell'ottica dell'introduzione di un ipotetico statuto dell'emergenza in Italia, potrebbe trattarsi di un modello cui guardare (per le sue similitudini con la legge rinforzata), viste le materie e gli interessi sensibili in gioco, considerando come il codice di protezione civile sia stato approvato con legge ordinaria<sup>14</sup> e le disposizioni sullo stato di emergenza

---

<sup>11</sup> S. Poli, *I fondamenti costituzionali dello stato di allarme in Spagna*, in P. Caretti - M. Morisi - G. Tarli Barbieri, a cura di, *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, Ricerca 2021 Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", 449, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>12</sup> *Ivi*, 450. Per un approfondimento sull'art. 116 della Costituzione spagnola e sulla sua genesi si rimanda a A. Carro Martínez, *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, in O. Alzaga Villaamil, (a cura di), *Comentarios a La Constitución Española de 1978*, Tomo IX, Cortes Generales, Madrid 1987, 208-261, nonché a L. Manuel Miranda, *Sinopsi artículo 116*, [www.app.congreso.es](http://www.app.congreso.es).

<sup>13</sup> Cfr. *Debate entre Apostua frente a Sanchez Montero; Diario de Sesiones del Pleno del Congreso*, n.109, 13 de julio 1978, disponibile al link [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/).

<sup>14</sup> Il che conduce a pensare che per la sua forza di legge passiva, basterebbe un'ulteriore legge per superare i limiti temporali sulla durata dello stato d'emergenza e delle sue proroghe.

contenute in esso si siano dimostrate insufficienti, tanto da doversi preferire lo schema decreto-legge - d.p.c.m.

La differenza sostanziale tra i tre diversi istituti è insita nel fatto che “mentre lo stato di allarme contempla, tra le diverse misure, la possibilità di limitare l’esercizio dei diritti fondamentali in maniera esplicita, gli altri due stati ammettono, invece, la possibilità di decretare la sospensione dei diritti fondamentali ai sensi dell’art. 55 della Costituzione”<sup>15</sup>. Anche per questo, parte della dottrina spagnola<sup>16</sup> ha contestato la scelta di proclamare, con *Real Decreto* 463/2020 (seguito da decreti di proroga, a cadenza quindicinale, così come previsto in Costituzione), l’*estado de alarma* in luogo dell’*estado de excepción*. Infatti, se è vero che la *ley organica* prevede l’*estado de alarma* per situazioni di “*alteraciones graves de la normalidad*”, tra cui all’art. 4, comma 1, vengono espressamente citate le crisi sanitarie e le epidemie (ma quella da Coronavirus è assurda notoriamente a pandemia), secondo tali autori alcune libertà (in particolare, quelle di circolazione, di riunione e di manifestazione) non avrebbero subito semplicemente delle limitazioni, ma una vera e propria sospensione, tale da richiedere lo stato di eccezione e, quindi, “un previo dibattito ed una votazione di autorizzazione nel Congresso dei Deputati, con un ruolo più attivo di quest’ultimo rispetto a quello di ratifica successiva”<sup>17</sup>.

### 3. Emergenza Covid-19 e sistema delle autonomie locali: uno *stress test* probante per il regionalismo

Passando alla tematica di specifico interesse in questo contributo, l’emergenza da Covid-19 e le misure atte a fronteggiarla hanno rappresentato sicuramente un elemento in grado di influire sul rapporto tra lo Stato centrale e le sue articolazioni territoriali. In particolare, per quanto riguarda l’Italia e la Spagna, si è trattato di uno *stress test* probante per il regionalismo. Lo Stato regionale in questi due Paesi ha una storia relativamente recente rispetto alle classiche e più consolidate esperienze

<sup>15</sup> L. Pontillo, *Brevi notazioni sulla gestione dell’emergenza sanitaria in Spagna e in Italia*, in *Diritti regionali*, 2/2021, 405, [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).

<sup>16</sup> Cfr. M. Fuertes López, *Estado de excepción, no de alarma*, in *Diario El Mundo*, 20 aprile 2020, consultabile su [www.justel.com](http://www.justel.com). P. Fernández De Casadevante, *Democracia en suspenso: una respuesta gubernamental*, in *Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, 8 aprile 2020; [www.fundacionfaes.org](http://www.fundacionfaes.org). In una intervista a *Las Provincias* ([www.lasprovincias.es](http://www.lasprovincias.es)) del 17 aprile 2020, Carlos Flores Juberías ha parlato di “un estado de excepción bajo la apariencia de uno de alarma”. Di avviso contrario, invece, A. Rallo Lombarte, *Estado de alarma versus estado de excepción: una polémica estéril*, in *ElDiario.es*, 27 aprile 2020, [www.eldiario.es](http://www.eldiario.es) e J. Urías, *Estado de alarma y limitación de derechos: ni excepción, ni suspensión*, in [www.blogs.infolibre.es](http://www.blogs.infolibre.es), 14 aprile 2020.

<sup>17</sup> F. Spagnoli, *L’emergenza Covid-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, in *Gruppo di Pisa, Quaderno n. 1, Fascicolo speciale monografico “L’emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato”*, agosto 2020, 31.

degli Stati unitari e di quelli federali<sup>18</sup>.

La necessità di dare risposte unitarie e tempestive all'avanzare del virus, specie nelle fasi iniziali e più drammatiche della pandemia, ha comportato un inevitabile accentramento dei processi decisionali. In Italia, tale sconvolgimento è avvenuto in un momento nel quale il dibattito era incentrato sui procedimenti intrapresi *ex art.* 116, comma 3, da tre Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) volti al riconoscimento dell'autonomia differenziata<sup>19</sup>. Il quadro è cambiato e non sono mancate le proposte di centralizzare, ad esempio, la competenza concorrente della sanità<sup>20</sup>, oppure di introdurre una clausola di supremazia, incuranti della circostanza che “già oggi lo Stato dispone di strumenti che gli consentono di imporre indirizzi unitari o, comunque, di intervenire in determinate situazioni con scelte unitarie”<sup>21</sup>. A titolo esemplificativo, basti pensare ai poteri sostitutivi *ex art.* 120, comma 2, Cost. non attivati durante la prima delicata fase della pandemia, ma utilizzati di lì a poco con il d.l. 31 luglio 2020, n. 86, per porre rimedio alla mancata previsione della doppia preferenza di genere all'interno della legislazione elettorale pugliese<sup>22</sup>. Il rischio, pertanto, è quello di cadere nuovamente in quella prospettiva congiunturale, che ha caratterizzato storicamente l'esperienza regionalistica italiana<sup>23</sup>.

A ogni modo, l'art. 3 del d.l. 6/2020 ha lasciato la possibilità a Presidenti delle Regioni e sindaci di adottare ordinanze, nei casi di estrema necessità e urgenza, soltanto nelle more dei d.p.c.m.<sup>24</sup>. Come rilevato in

---

<sup>18</sup> Mentre in Spagna le *Comunidades autónomas* sono state previste dal titolo VIII della Costituzione del 1978, nel 2020, causa pandemia, non si sono celebrati a dovere i cinquant'anni dal concreto funzionamento delle Regioni ordinarie, dopo decenni di ostruzionismo della maggioranza, per usare una nota espressione del Calamandrei. Deve, però, ricordarsi il fascicolo 1-2/2021 di *Le Regioni*, dedicato a “Lo stato delle regioni. Un dibattito”.

<sup>19</sup> L. Buscema, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 406ss, [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).

<sup>20</sup> A questa proposta, ha risposto R. Bin, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in *laCostituzione.info*, 3 aprile 2020, [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), in cui si evidenzia come le responsabilità delle Regioni vadano condivise con il Governo centrale che avrebbe dovuto monitorare costantemente le prestazioni e la qualità dei servizi.

<sup>21</sup> A. Morelli – A. Poggi, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, editoriale fascicolo 2/2020

<sup>22</sup> Sul punto, L. Trucco, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”*, in *ConsultaOnline, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. V, 2020, 531ss, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), e R. Dickmann, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2020, 1ss, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>23</sup> A. Morelli, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 156. Sull'uso congiunturale della Costituzione, A. Ruggeri, *Il federalismo all'italiana e l'uso “congiunturale” della Costituzione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 9 luglio 2001, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) e Id., *Devolution, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 24 aprile 2003, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>24</sup> M. Cavino, *Covid -19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, 6, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

dottrina, la norma andrebbe interpretata nel senso che le disposizioni dell'ordinanza regionale vengono meno se e nella misura in cui intervenga una norma contenuta in un d.p.c.m. che disciplini in maniera con essa contrastante la medesima fattispecie; nel caso, invece, di norma regionale non contrastante col d.p.c.m., ma semplicemente più restrittiva, dovrebbe operare il principio di specialità<sup>25</sup>. In effetti, l'adozione di ordinanze è stata particolarmente frequente e rilevante da parte dei Presidenti delle Regioni, che, in un certo qual senso, hanno fatto da contraltare, quale altra figura monocratica, al monopolio della decretazione e della comunicazione diretta coi cittadini del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>26</sup>.

Ciò ha portato all'alternarsi di fasi di più stretta e leale collaborazione tra il livello centrale e quello regionale e altre di conflitto, più o meno manifesto. Stante la natura di atto amministrativo dei d.p.c.m.<sup>27</sup>, il contenzioso si è sviluppato soprattutto innanzi ai T.A.R. Uno dei primi casi fu quello risolto dalla sentenza del T.A.R. Calabria 9 maggio 2020, n. 841, il quale, su ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha annullato un'ordinanza della Presidente della Regione Calabria meno restrittiva del d.p.c.m. in quel momento in vigore<sup>28</sup>.

L'approdo al giudice costituzionale, invece, si è avuto con l'ormai famosa sentenza n. 37 del 2021<sup>29</sup>. In quest'occasione, infatti, la Regione Valle

<sup>25</sup> 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, 363, [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).

<sup>26</sup> F. Musella, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Diritti regionali*, 2/2020, 30 giugno 2020, 108ss, [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).

<sup>27</sup> I quali sono stati accostati dalla Consulta agli atti necessitati nella ormai famosa sentenza Corte cost., 22 ottobre 2021, n. 198, punto 8 del "Considerato in diritto", su cui si segnalano A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, III/2021, 841ss, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); M. Cavino, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in *Federalismi.it*, 3 novembre 2021, 81ss, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); M. Francaviglia, *Il sistema dei d.P.C.m. al vaglio della Corte costituzionale. Impressioni a prima lettura di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Diritti comparati*, 10 gennaio 2022, [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it). Sulla natura dei d.p.c.m. anche L. Castelli, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli 2021.

<sup>28</sup> Si trattava dell'ordinanza della Presidente della Regione Calabria, 29 aprile 2020, n. 37, che consentiva la ripresa di attività di ristorazione con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto. Sulla sentenza in parola F.F. Pagano - A. Saitta - F. Saitta, *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it). Dello stesso tenore la sentenza T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, 16 gennaio 2021, n. 18.

<sup>29</sup> Questa pronuncia ha avuto una forte eco in dottrina, perciò numerosi sono stati i commenti, molti dei quali si sono concentrati sull'estensione, da alcuni ritenuta eccessiva, dell'ambito di applicazione della materia della profilassi internazionale. Senza pretese di esautività si segnalano: B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta Online*, I/2021, 329ss, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi*

d'Aosta aveva adottato non un'ordinanza del proprio Presidente, ma una legge regionale, quindi non sindacabile dal giudice amministrativo, per stabilire misure di contenimento meno stringenti rispetto a quelle previste dallo Stato per la fascia "arancione" o di rischio alto, ove la Regione era collocata in base ai parametri prefissati. La Corte costituzionale con la decisione in parola ha accolto la gran parte delle questioni sollevate da parte del Governo nel giudizio in via d'azione, sostenendo che la gestione dell'emergenza causata dalla pandemia fosse di spettanza dello Stato centrale, in quanto rientrante nella competenza esclusiva in materia di profilassi internazionale.

Per quanto riguarda la Spagna, si è discusso<sup>30</sup> sulla natura giuridica dei *reales decretos* utilizzati per proclamare e prorogare lo stato di allarme<sup>31</sup>: essendo prevalsa la teoria secondo la quale essi, nonostante siano riconducibili in tutto o in parte al potere esecutivo, abbiano forza di legge, si è ritenuto che non siano sindacabili da parte del giudice amministrativo, ma solo innanzi al *Tribunal Constitucional*<sup>32</sup>. L'art. 3 della Ley Orgánica 4/1981 fa salva la possibilità di impugnare in via giurisdizionale gli atti e le disposizioni adottati dalla Pubblica Amministrazione durante la vigenza dei tre stati emergenziali, con possibilità di indennizzo.

L'articolo 4 del *Real Decreto* 463/2020 ha designato il Governo come autorità competente alla gestione dell'emergenza a livello nazionale, con funzione di coordinamento e direzione nei confronti degli interventi delle *Comunidades*<sup>33</sup>. Con alcune di esse, specialmente con quelle dalle più antiche e accese istanze autonomistiche quali, ad es., la Catalogna ed i Paesi Baschi, vi sono stati momenti di tensione.

Inoltre, deve considerarsi come l'adozione di una linea politica più aperturista e, quindi di allentamento delle misure di contenimento del contagio pandemico (per esempio, lo spostamento di un'ora in avanti del

---

*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, 10ss, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); L. Cuocolo - F. Gallarati, La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale, in Corti supreme e salute, n. 1/2021, <http://www.cortisupremeesalute.it>; 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 AIC, 4/2021, 19, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it). In senso positivo, con particolare riguardo ai profili internazionalistici R. Nigro, La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale, in Diritti regionali, 2/2021, 426ss, [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).*

<sup>30</sup> Come riportato in F. Spagnoli, *L'emergenza Covid-19*, cit., 24-32.

<sup>31</sup> In J. Castillo Abela, *¿Ley o reglamento? El decreto de emergencia como una nueva categoría en nuestro ordenamiento*, in *idl UAM*, 13 maggio 2020, [www.idluam.org](http://www.idluam.org) si propone di catalogarlo come un *tertium genus* rispetto alla legge e al regolamento.

<sup>32</sup> Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia 2478/2020, 4 maggio 2020, consultabile su <http://www.poderjudicial.es>.

<sup>33</sup> Sul tema, cfr. F. Velasco Caballero, *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 18 marzo 2020, 78-87.

coprifuoco rispetto al resto del Paese), in aperto contrasto con le indicazioni del governo centrale, sia stata decisiva a fini della rielezione di Isabel Ayuso quale Presidentessa della Comunidad de Madrid<sup>34</sup>. La stessa aveva ottenuto anche una vittoria in sede giurisdizionale, con il Tribunale di Madrid che, con decisione dell'8 ottobre 2020, aveva annullato il *lockdown* preventivo imposto dal governo centrale, in quanto previsto non con legge, ma con decreto ministeriale (in un periodo in cui lo stato di allarme non era più in vigore), determinando “un’interferenza dei pubblici poteri nei diritti fondamentali senza autorizzazione legale”<sup>35</sup>.

Un intervento di grande impatto è stato la sentenza del *plenum* del *Tribunal Constitucional* del 14 luglio 2021<sup>36</sup>, che ha dichiarato incostituzionali alcune delle prime misure adottate con il *Real Decreto* 463/2020. Si è trattato di una sentenza molto sofferta, che ha diviso gli stessi giudici, tanto da essere stata decisa con una maggioranza di 6 a 5 e con la pubblicazione dei *votos particulares*<sup>37</sup>. Le restrizioni alla libertà di circolazione sarebbero tali da non potersi considerare come semplici limitazioni, ma devono essere qualificate come sospensioni e, quindi, sarebbero dovute seguire alla dichiarazione dello stato di eccezione e non di allarme. Ciò che si contesta, perciò, non è la sostanza delle misure, che hanno ricalcato quelle prese in altri ordinamenti, “bensì la ‘forma’, ovvero l’adeguatezza dello strumento giuridico utilizzato per dare ‘copertura’ legale alle restrizioni”<sup>38</sup>. Forma che, però, sottintende, come si è anticipato, la necessità di un intervento del Parlamento, con un ruolo più incisivo rispetto a quello assegnatogli dallo stato di allarme.

Da questo breve *excursus*, si può notare come da un raffronto tra le pronunce dei giudici spagnoli e quelle degli omologhi italiani, da parte dei primi siano stati ritenuti prevalenti i profili a garanzia dell’autonomia e dell’intervento parlamentare, mentre le sentenze nn. 37 e 198 della nostra Corte costituzionale hanno fatto salve rispettivamente la manovra di

<sup>34</sup> A. Nicastro, *Isabel Ayuso trionfa a Madrid premiata per il suo no al lockdown*, in *Corriere della sera*, 5 maggio 2021 ove si contrappongono i vantaggi economici ottenuti sul PIL ai costi umani in termini di maggiori decessi. Un giudizio molto critico su tali politiche lo si ritrova in *Le elezioni della Comunità autonoma di Madrid*, in *Rivista il Mulino*, 7 maggio 2021, [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it).

<sup>35</sup> Traduzione da Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Octava, Auto n. 128/2020, 8 ottobre 2020, consultabile al link <https://d500.epimg.net/descargables/2020/10/08/04d6d487dd00fa131c91bfb6b10373a7.pdf>

<sup>36</sup> Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 148/2021, de 14 de julio de 2021, consultabile su [www.boe.es](http://www.boe.es), su cui anche l’approfondimento del Servizio studi – Area di Diritto Comparato della nostra Corte costituzionale del 23 luglio 2021, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>37</sup> A differenza che in Italia, in Spagna è prevista la *dissenting opinion*. Sugli argomenti favorevoli e contrari all’introduzione di quest’istituto anche nel nostro ordinamento, si rimanda a A. Ruggeri – A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI edizione, Torino 2019, 77ss.

<sup>38</sup> A. M. Russo, “Allarme” o “eccezione? Il TC spagnolo accoglie parzialmente l’incostituzionalità delle prime misure anti-pandemiche del Governo Sánchez”, in *Diritti comparati*, 27 luglio 2021, 4, [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it).

accentramento in capo allo Stato della gestione emergenziale e l'adozione dello schema normativo fondato su decreto-legge e d.p.c.m. Probabilmente, questa linea è spiegabile anche in un'ottica di certezza e stabilità dei rapporti giuridici sorti in base al sistema delineatosi, il quale, messo in discussione, avrebbe comportato, tra le altre cose, un proliferare di ricorsi sulle misure già adottate. Questa logica è rinvenibile anche nella sentenza del *Tribunal Constitucional* 148/2021, laddove, nonostante il differente esito, “si esclude la responsabilità patrimoniale dello Stato nonché la possibilità di riesaminare i processi conclusi con sentenza passata in giudicato o le situazioni decise da atti amministrativi definitivi o altre situazioni giuridiche generate dall'applicazione dei precetti annullati”<sup>39</sup>.

#### 4. Conclusioni

Per concludere, al di là delle critiche che sono state mosse a quest'ultima pronuncia da una parte della dottrina<sup>40</sup>, va sottolineato che nell'emergenza, nonostante le esigenze di accentramento e di speditezza, si debba coinvolgere per quanto possibile tutti gli attori in campo. Vale per il Parlamento, ma deve valere anche per le autonomie. Come le nostre Regioni, anche le *Comunidades*, specialmente nella fase della *nueva normalidad* (o della *descalada*), hanno avuto un ruolo di primo intervento<sup>41</sup>, tale da consentire di prendere misure tempestive e territorialmente delimitate laddove il contagio correva maggiormente. Si ripresenta così l'occasione di protendere per “un assetto di regionalismo cooperativo in cui l'unitarietà della strategia di fondo” trovi “un'utile coniugazione funzionale con le peculiarità delle singole realtà territoriali”<sup>42</sup>. Certamente, permangono differenze nelle strade percorse dai due Paesi. Ad esempio, nella scelta su un utilizzo più penetrante del *green pass*, quale condizione per poter accedere in taluni luoghi, in Spagna si è lasciata autonomia alle singole *Comunidades* (le quali sono state, tra l'altro, frenate dalla giurisprudenza dei tribunali regionali<sup>43</sup>), invece che adottare un indirizzo unitario come in Italia.

---

<sup>39</sup> *Ivi*, 6.

<sup>40</sup> Che nella dottrina spagnola non sono certo mancate: J. González, *Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el estado de alarma: una mala sentencia de consecuencias imprevisibles*, 25 luglio 2021, [www.globalpoliticsandlaw.com](http://www.globalpoliticsandlaw.com); ancora più duramente, Ramón Soriano, *La ilegal sentencia del Constitucional sobre el estado de alarma*, 23 luglio 2021, [www.eldiario.es](http://www.eldiario.es). Commento positivo invece da parte di C. Flores Juberías, *No es el Tribunal: es la Constitución*, 20 luglio 2021, [www.lasprovincias.es](http://www.lasprovincias.es).

<sup>41</sup> F. Spagnoli, *L'emergenza Covid-19*, cit., 35.

<sup>42</sup> V. Baldini, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2021, 6 aprile 2021, 449, [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it).

<sup>43</sup> Basti pensare ai casi di Andalusia, Cantabria e Galizia. Si badi bene, però, che tali tribunali non hanno escluso l'ipotetica legittimità di un *green pass* anche dall'uso allargato, ma hanno soltanto ravvisato l'insussistenza dei requisiti specifici, specie alla luce del principio di proporzionalità, per la sua applicazione in quel determinato frangente.

Anche nel *post* pandemia sarà indispensabile coinvolgere tutti per meglio individuare le aree e gli strumenti di intervento per la ricostruzione economica e sociale. In questo frangente, il modello spagnolo di attuazione del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* sembra più aperto a un protagonismo delle autonomie anche nella decisione politica riguardante la spesa dei fondi, mentre in Italia ad esse viene affidato il ruolo di soggetti attuatori, lasciando saldamente la *governance* del PNRR al livello centrale<sup>44</sup>. Non si tratta di un particolare di poco conto, potendosi affermare come i piani, stante la loro dimensione economica e le riforme ad essi collegate, rappresentano probabilmente il più importante e penetrante atto di indirizzo politico per gli anni a venire.

La pandemia, infatti, non necessariamente deve segnare un momento di progressivo ineluttabile abbandono del regionalismo, ma può anzi tramutarsi nell'occasione per un suo rilancio. Affinché avvenga ciò, però, il livello centrale e quello regionale dovranno abbandonare i rispettivi egoismi e rafforzare quelle esperienze, sporadiche ma che comunque non sono mancate durante la pandemia, di reciproco sostegno, di dialogo e di cooperazione. Deve accogliersi con favore, in tal senso, il dato per il quale in Spagna sia stato molto valorizzato il sistema della Conferenza dei Presidenti<sup>45</sup>, quale principale forma di raccordo tra centro e periferia. Infatti, almeno a livello quantitativo, l'incremento è stato molto netto, se si pensa che sino al 2019 si erano registrate complessivamente soltanto sei riunioni<sup>46</sup>, mentre dallo scoppiare dell'emergenza sono state venti (diciassette nel 2020, due nel 2021, una nel 2022)<sup>47</sup>. In Italia, invece, si è registrata una tendenza opposta, con una marginalizzazione del sistema delle conferenze, convocate solo quattro volte nel periodo di più grave emergenza, per trattare per lo più questioni non strettamente attinenti alla gestione di questa, salvo ritrovare una maggiore centralità con la fase 2<sup>48</sup>. D'altro canto, deve segnarsi la

---

<sup>44</sup> Su tale punto si segnala lo studio presentato il 24 giugno 2021 nel corso della riunione della commissione Politica economica (ECON) del Comitato delle Regioni dal titolo *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, disponibile al sito [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu). Per un approfondimento comparativo sui PNRR dei Paesi europei si veda anche G. D'Arrigo – P. David, *Next Generation EU e PNRR italiano*, Soveria Mannelli (CZ) 2022, 128ss.

<sup>45</sup> Organo costituito il 28 ottobre 2004, composto dal Presidente del Governo, che la presiede, e dai Presidenti delle diciassette Comunità autonome e delle città di Ceuta e Melilla, il cui nuovo regolamento di funzionamento è stato adottato recentissimamente, nella riunione del 13 marzo scorso.

<sup>46</sup> L. Frosina, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2/2020, 2, [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it).

<sup>47</sup> Dato aggiornato alla su menzionata riunione del 13 marzo 2022 e rinvenibile al sito del Ministero di Politica Territoriale, [www.mptfp.es](http://www.mptfp.es).

<sup>48</sup> C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Gruppo di Pisa*, 1/2021, 304, [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it). Sul tema anche E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle province autonome durante l'emergenza Covid-19?*

proposta di costituzionalizzazione del sistema delle conferenze<sup>49</sup>, mediante l'introduzione dell'art. 116bis<sup>50</sup>, quasi come se fosse un contrappeso alla contestuale ipotesi di previsione di clausola di supremazia all'art. 117. Non è certamente sufficiente, però, l'eventuale istituzionalizzazione anche a livello costituzionale delle sedi di confronto, vivendo tali istituzioni dello spirito con cui vengono interpretate dai vari attori in campo. Come si è visto, infatti, la presenza di una disciplina più dettagliata, comunque auspicabile, dello stato o degli stati di emergenza non mette un ordinamento - come successo nel caso spagnolo - al riparo dall'incorrere in un conflitto, che può giungere sino ai giudici costituzionali, tra i diversi livelli statali, se non sussiste un'effettiva volontà di collaborare, la quale non può certo essere imposta dall'alto.

Rocco Scicchitano  
Dip.to di Scienze politiche e giuridiche  
Università degli studi di Messina  
rocco.scicchitano@unime.it

---

*Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo speciale 2020, 501ss, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>49</sup> Disegno di legge costituzionale A. S. 1825 "Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione" presentato il 22 maggio 2020 dai senatori Dario Parrini e Roberta Pinotti, su cui 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*, 28/2020, 41ss, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>50</sup> Che, in base alla summenzionata proposta, dovrebbe recitare così: «Art. 116-bis. - La legge istituisce la Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese tra i livelli di governo. Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto».