

Stato centrale e autonomie territoriali: ordinamento spagnolo e ordinamento italiano a confronto

di Maria Tarantino

Abstract: State and autonomies: a comparison between Spain and Italy – The Covid-19 pandemic has forced governments of all States around the world to adopt unprecedented prevention and contrast acts. The aim of this paper is to propose an analysis of the models to manage the emergency used by Spain and Italy, concerning the relations between State and autonomies.

Keywords: Italy-Spain; State of emergency; Autonomous Communities; Regions; Coronavirus.

1. Premessa: l'accentramento delle competenze e l'opportunità di predisporre meccanismi di raccordo e coordinamento tra Stato e autonomie territoriali nella gestione della pandemia

Nei diversi paesi in cui si è sviluppata la pandemia da Covid-19, l'azione per contrastarla ha presentato un evidente tratto comune, consistito nell'accentramento delle funzioni in capo agli esecutivi.

Questo accentramento ha investito in primo luogo il piano delle fonti del diritto e della forma di governo, segnati da un indiscutibile protagonismo dell'Esecutivo; in secondo luogo, negli ordinamenti composti, l'accentramento ha investito il diverso piano della forma di Stato sotto il profilo dei rapporti tra centro e autonomie¹.

Oggetto del presente contributo sono i meccanismi di raccordo e coordinamento adottati o appositamente predisposti dallo Stato per coinvolgere gli enti locali nella manovra di contenimento dell'emergenza sanitaria. Infatti, nello Stato decentrato alla spinta verso la definizione di una filiera di comando ri-accentrata e tendenzialmente verticale dovrebbe corrispondere una contropinta partecipativa basata sul rafforzamento degli strumenti di collaborazione delle autonomie alle decisioni governative.

L'opportunità di compensare questo accentramento con la partecipazione degli enti locali all'elaborazione della decisione si coglie sotto

¹ Tra gli altri, si v. P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 296. Disponibile in: www.osservatoriosullefonti.it.

almeno tre profili: uno giuridico, uno politico e l'altro pratico.

Da una parte, infatti, in presenza di un nodo inestricabile di competenze esclusive, concorrenti e residuali² da cui non emerge *a priori* e in via definitiva una competenza prevalente³ e, in ogni caso, a fronte di una legislazione dell'emergenza omnicomprensiva, il coinvolgimento si offre come estremo tentativo di prevenire il contenzioso. In questo senso, le relazioni intergovernative rappresentano il veicolo primario per risolvere le situazioni di concorrenza e sovrapposizione nell'esercizio delle competenze⁴, che sia in Spagna che in Italia interessano, tra le altre, proprio la materia della salute. Secondo quanto stabilito rispettivamente dagli articoli 148.21 e 149.16 della Costituzione spagnola, infatti, le Comunità Autonome potranno avere competenza nella materia della sanità e dell'igiene e lo Stato ha competenza esclusiva nell'ambito della sanità estera, fondamenti e coordinamento generale della sanità, legislazione sui prodotti farmaceutici⁵. Similmente la Costituzione italiana, nell'articolo 117, prevede che la materia della tutela della salute spetti in via concorrente allo Stato e alle regioni.

Da un'altra parte, la condivisione delle scelte politiche con i rappresentanti dei territori, specie se godono di largo consenso, appare tanto più opportuna quanto più drastica è la decisione da assumere e vacillante la legittimazione di chi la prende.

A queste ragioni di carattere giuridico e politico si aggiunge, poi, un motivo pratico. Questo coinvolgimento ha favorito la raccolta dei dati sull'andamento della curva epidemiologica e l'attuazione e l'osservanza delle misure, soprattutto là dove il sistema sanitario si presenta articolato a livello regionale⁶. Da quest'ultimo punto di vista, quindi, non sarebbe tanto e solo un problema di competenza legislativa sulle materie, quanto di attuazione delle funzioni, cui concorre la cooperazione intergovernativa quale strumento essenziale per assicurare la realizzazione delle politiche pubbliche

² V. Piergigli, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in *DPCEonline*, 2020, 2, 1533 ss.

³ Nell'ordinamento italiano, ad esempio, la questione della materia cui ricondurre la legislazione emergenziale e del tipo di coinvolgimento regionale necessario è stata risolta dalla Corte costituzionale solo con la sentenza n. 37 del 2021, chiarendo che il complesso della normativa approvata rientra nella "profilassi internazionale", di competenza esclusiva statale, che comprende "ogni misura volta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla"³ e che non ha natura trasversale, tollerando un intervento statale attuato con forme di coinvolgimento più flessibili e meno proceduralizzate.

⁴ B. Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2007, 80-81.

⁵ Alla garanzia del diritto alla salute e alla tutela della salute pubblica è poi rivolto l'articolo 43 della Costituzione, che riconosce il diritto alla salvaguardia della salute ed attribuisce ai pubblici poteri la competenza ad organizzare e tutelare la salute pubblica con le modalità preventive e le prestazioni e i servizi necessari. I pubblici poteri svilupperanno l'educazione sanitaria, l'educazione fisica e lo sport. Inoltre agevoleranno l'adeguata utilizzazione del tempo libero.

⁶ E. D'Orlando, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 2, 585. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

a livello territoriale.

L'opportunità di questa sinergia tra partecipazione alla cd. cabina di regia ed efficace attuazione del deciso emerge chiaramente dall'esame comparato delle scelte organizzative della Spagna e dell'Italia.

2. Il modello della cooperazione verticale nell'ordinamento spagnolo

La questione della definizione di un canale di collegamento tra centro e periferia in Spagna ha assunto significativa rilevanza, in considerazione della sua dimensione marcatamente regionale.

Dopo un'iniziale fase di accentramento delle competenze legata all'attivazione della procedura di *estado de alarma ex* articolo 116 della Costituzione⁷, si arriva al modello di *co-governance* tra il Governo e le Comunità autonome e al rilancio della cooperazione intergovernativa.

Il primo passo verso un orientamento più inclusivo delle autonomie territoriali è stato compiuto con l'approvazione del Piano per la c.d. *desescalada* (orden SND/387/2020)⁸, che ha riconosciuto alle Comunità Autonome un maggior coinvolgimento nelle decisioni riguardanti il processo di de-confinamento e i tempi e i modi del passaggio da una fase all'altra nel rispettivo territorio, assicurando così la gestione congiunta del Governo centrale, soprattutto del Ministero della Sanità, e dei governi autonomici.

Il canale istituzionale di cooperazione intergovernativa prescelto è stato quello verticale, tradizionalmente rivolto a realizzare la negoziazione e concertazione necessaria ad integrare gli interessi territoriali nel *policy decision making* statale. Infatti, i luoghi della collaborazione tra livelli di governo sono stati le Conferenze settoriali e la Conferenza dei Presidenti, entrambe partecipate da membri del Governo centrale⁹. Nelle intenzioni

⁷ La disciplina dell'*estado de alarma* risiede anche nella legge organica 4/1981. Diversamente dagli stati di eccezione e di assedio, implica limitazione e non sospensione di alcune libertà ed è dichiarato dal Governo senza intervento del Congresso dei Deputati, che deve però votarne il rinnovo dopo quindici giorni. Così è accaduto con il decreto 463/2020, il primo a dichiarare l'*estado de alarma*, rinnovato per sei volte durante i mesi di marzo, aprile e maggio del 2020. La sesta proroga è stata votata dal Congresso dei Deputati il 3 giugno, con 177 voti a favore, 155 contrari e 18 astenuti. F. Fernández Segado, *La ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio*, in *Revista derecho político*, 11, 1981, 83 ss.; A. Vidaschi, *Á la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, 317 ss.; P. Fernández de Casadevante Mayordomo, *El derecho de emergencia constitucional en España; hacia una nueva taxonomía*, in *Revista Derecho Político*, 107, 2020, pp. 111 ss.; D. Baldoni-S. Gherardi, *Due modelli costituzionali per governare l'emergenza. Italia e Spagna alla prova del Coronavirus*, in *DPCEonline*, 2020, 2, 1581; G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi da Covid-19: una fase di "federalismo autonomico" per la Spagna*, in *DPCEonline*, 2020, 2, 1565 ss.

⁸ Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad.

⁹ In particolare, la Conferenza dei Presidenti è formata dal Presidente del Governo e dai Presidenti delle Comunità autonome e delle due Città autonome di Ceuta e Melilla; mentre le Conferenze settoriali risultano composte dai membri del Governo statale, in rappresentanza

della Ministra per la *Política Territorial* queste dovevano essere convertite nella “*pieđra angular del sistema territorial*”.

La convocazione della Conferenza dei Presidenti, come pure delle Conferenze settoriali, è stata molto frequente. Dall’analisi dei dati quantitativi risulta che il numero delle riunioni della prima in quei mesi ha superato il numero delle riunioni complessivamente celebratesi dall’anno della sua attivazione nel 2004¹⁰. Analogo incremento ha coinvolto le riunioni delle Conferenze settoriali, che sono passate dalle 60 in media annuali alle oltre 98, con il record segnato dal Consiglio interterritoriale del sistema di Sanità pubblica che si è riunito ben 53 volte; nell’ambito delle stesse sono stati raggiunti accordi fondamentali per rispondere all’emergenza in atto attraverso la individuazione di strategie e azioni congiunte in campo sanitario, economico, sociale e finanziario, nonché mediante la previsione di nuovi modelli di *co-governance* a livello settoriale.

La loro organizzazione e il loro svolgimento è stato reso più agevole dall’utilizzo delle modalità telematiche, che ha incrementato l’efficienza dello strumento cooperativo risolvendone le criticità organizzative e funzionali.

Il ricorso a questo schema procedimentale ha confermato¹¹ quella tendenza spagnola verso lo sviluppo della cooperazione prevalentemente, o meglio quasi esclusivamente, verticale, vale a dire tra lo Stato e le Comunità Autonome, che si svolge nelle *Conferencias sectoriales* a carattere multilaterale e affidate principalmente all’iniziativa del Governo di Madrid, e nelle *Comisiones bilaterales de cooperación*, tra lo Stato e la singola Comunità¹². È rimasta debole e precaria, invece, la collaborazione attivata tra queste ultime, che, pur con la specifica previsione dell’articolo 145.2 della Costituzione¹³, è carente sia per le difficoltà di rapporti tra le stesse Comunità sia per la posizione di supremazia dello Stato, che favorisce la cooperazione verticale, poiché può essere utilizzata in chiave centralista.

dell’amministrazione statale, e dai membri dei Consigli di governo delle Comunità autonome, in rappresentanza delle amministrazioni autonome.

¹⁰ L. Frosina, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto – cronache costituzionali dall’estero*, 2020, 2, 3.

¹¹ Sulle ragioni dello scarso sviluppo della cooperazione orizzontale v. M. J. García Morales, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autònomico: estado de la cuestiòn y problemas pendientes*, in M. J. García Morales-J. A. Montilla Martos-X. Arbòs Marìn (cur), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autònomico*, Madrid, 2006, 32; L. Frosina, *Cooperazione e raccordi intergovernativi. Le esperienze italiana e spagnola tra dimensione nazionale e Unione europea*, Milano, 2012, 249.

¹² L. Ferraro, *La cooperazione ‘anomala’ nello stato composto spagnolo. Analisi comparata dei rapporti tra autonomie territoriali e Unione europea*, Napoli, 2010, 41.

¹³ L’articolo stabilisce in particolare che gli Statuti potranno prevedere casi, presupposti e modalità in base ai quali le Comunità potranno stipulare convenzioni fra loro per la gestione e prestazione di servizi.

3. La via della cooperazione né verticale né orizzontale nell'ordinamento italiano

Più complessa è la soluzione concertativa appositamente elaborata dall'Italia.

Il canale di collaborazione tra gli enti territoriali è stato individuato già con il primo decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”. Con questo si è previsto che le misure di contenimento dell'emergenza sanitaria fossero adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardassero esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardassero l'intero territorio nazionale. Le parole “Conferenza dei presidenti delle regioni” venivano sostituite in sede di conversione dalla l. n. 13/2020 con le parole “Conferenza delle regioni e delle province autonome”. Il sistema è stato confermato poi con il successivo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19”, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19”, che ha abrogato il precedente provvedimento e ha riconosciuto al Presidente o della regione ovvero della Conferenza delle regioni il potere di proporre l'adozione dei d.P.C.M.¹⁴.

In buona sostanza, la partecipazione delle regioni all'adozione delle misure di contenimento della pandemia si è svolta nelle forme *i*) della consultazione obbligatoria non vincolante e *ii*) della proposta dei Presidenti delle singole regioni ovvero, nel caso di misure riguardanti l'intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle regioni. Così, in aderenza al dettato normativo, l'ormai ampiamente noto d.P.C.M. 8 marzo 2020, nonché i successivi d.P.C.M. 17 maggio 2020, 11 giugno 2020 e 2 dicembre 2020, sono stati adottati previa consultazione del Presidente della Conferenza delle regioni o dei Presidenti delle regioni interessate, senza alcun ricorso al sistema dei raccordi “verticali”.

L'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, infatti, era stata richiesta da alcuni decreti-legge approvati nel corso dell'emergenza, ma in settori specifici. In via esemplificativa, l'articolo 78, comma 2, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale

¹⁴ Art. 2 d.-l. 25 marzo 2020, n. 19.

e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi", nel prevedere misure in favore del settore agricolo e della pesca, istituiva un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e prevedeva che con uno o più decreti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, fossero definiti i criteri e le modalità di attuazione del Fondo. Lo stesso decreto prevedeva che fossero adottate le misure in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare (articolo 83, comma 6), amministrativa (articolo 84, comma 3) e contabile (articolo 85, comma 2) necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le regioni. Analogamente, l'articolo 2, comma 1, lettera a), decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, "Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato", convertito in legge 6 giugno 2020, n. 41, "Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato, nonché in materia di procedure concorsuali e di abilitazione e per la continuità della gestione accademica", in materia di ordinato avvio dell'anno scolastico 2020/2021, prevedeva che fossero adottate con una o più ordinanze del Ministro dell'istruzione, sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la pubblica amministrazione, misure volte, *ex aliis*, alla definizione della data di inizio delle lezioni per l'anno scolastico 2020/2021, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Erano stati predisposti, quindi, due diversi canali di collaborazione inter-territoriale: in sede di formulazione dei d.P.C.M., dovevano essere sentiti o potevano proporre l'adozione il Presidente della regione singolarmente interessata ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni; nell'adozione di alcune misure di settore, invece, era prevista l'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

La scelta organizzativa descritta suscita più di un'osservazione.

In primo luogo, surrogando la loro funzione di espressione degli interessi territoriali con la consultazione dei singoli Presidenti di regione o del Presidente della Conferenza delle regioni nelle forme già descritte, si infligge un (ulteriore) colpo al sistema delle Conferenze¹⁵ intergovernative

¹⁵ Per «sistema delle Conferenze» si intende quel complesso di regole che disciplinano i rapporti tra i diversi livelli di governo: centrale, regionale e locale, che si realizzano in seno a tre distinti organismi: la Conferenza permanente Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Conferenza unificata. Tale sistema ha visto la luce con il d.P.C.M. del 1983 istitutivo della Conferenza Stato-Regioni, presieduta dal Presidente del Consiglio dei

di tipo verticale cd. triadico o a tre punte¹⁶, proprio quando la contiguità tra la Conferenze Stato-regioni ed Unificata ed il Governo avrebbe potuto servire le esigenze del coordinamento.

Si potrebbe obiettare che il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni sia solo apparente, perché, dovendosi adottare d.P.C.M., il confronto tra Presidente del Consiglio e Presidenti delle regioni di fatto avveniva, e, comunque, che quest'assenza di mediazione sia stata favorita dalla disciplina del sistema delle Conferenze, che non prevede la partecipazione delle regioni nei casi di emergenza nazionale.

Nessuna delle obiezioni, tuttavia, coglie nel segno.

Non la prima, perché nel sistema concertativo predisposto

ministri e a cui venivano «invitati» i Presidenti delle Regioni e i Ministri interessati. Questo organismo ha, poi, trovato copertura legislativa con la legge 23 agosto 1988, n. 400, «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», che gli ha attribuito compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale e alla giustizia (articolo 12). Verso la fine degli anni Novanta, il sistema è stato oggetto di un progressivo potenziamento con la legge 15 marzo 1997, n. 59, «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa», e con il relativo decreto legislativo di attuazione 28 agosto 1997, n. 281, «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali». Questi ultimi provvedimenti hanno, in particolare, dato una copertura legislativa alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, già istituita con d.P.C.M. 2 luglio del 1996, e hanno realizzato un significativo potenziamento delle procedure di concertazione tra i diversi livelli territoriali, attraverso l'ampliamento dei poteri delle Conferenze e l'istituzione della Conferenza unificata, che rappresenta una sintesi delle prime due, con competenza sulle materie di interesse comune delle Regioni e degli enti locali. È attualmente in discussione alla Camere il riconoscimento costituzionale del c.d. «sistema delle Conferenze», quale sede della leale collaborazione legislativa fra lo Stato e le Regioni. Si v. l'articolo 1 disegno di legge costituzionale A.S. 1825 del 22 maggio 2020, a firma dei senatori Pinotti e Parrini, recante «Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione», che prevede: «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», su cui D. De Lungo, *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 2, 833 ss.

¹⁶ R. Bin, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in A.A.V.V., *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, 1996, p. 76; G. Di Cosimo, *Dalla Conferenza Stato-regioni alla Conferenza Unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 1, 12. Sulla evoluzione di questo modello cfr. G. Mor, *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997, 4, 514; A. Azzena, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1999, 415; F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 3/4, 473; P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 3/4, 549; A. D'Atena, *Il sistema delle conferenze*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, 2, 419.

dall'Esecutivo la consultazione e la proposta non spettano contemporaneamente a tutti i Presidenti di regione, ma solo al Presidente della regione interessata ovvero, nel caso di misure che oltrepassano i confini regionali, al Presidente della Conferenza delle regioni.

Non la seconda, perché quell'articolo 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281¹⁷, "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali", che consente al Presidente del Consiglio dei Ministri di posticipare la consultazione obbligatoria della Conferenza Stato-regioni per ragioni di urgenza, tuttavia fa salva la possibilità di un parere della Conferenza Stato-regioni in sede di conversione dei decreti-legge¹⁸.

In secondo luogo, va osservato che nel sistema disegnato dai decreti nn. 6 e 19 e definito a ridotta leale collaborazione¹⁹ il Governo non si limita a spostare la sede della concertazione dal livello verticale a quello orizzontale, che si caratterizza per l'instaurarsi tra le entità territoriali di livello sub-statale e per l'essere diretta, soprattutto, a risolvere esigenze o questioni di interesse comune creando un fronte unico di rivendicazioni nei confronti del centro²⁰. Questo schema concertativo, infatti, si colloca al di là anche della cooperazione inter-regionale. Alla base di tale cooperazione si attinge, sì, ma solo per sceglierne il Presidente come organo dialogante con lo Stato in sede di adozione dei d.P.C.M.

La peculiarità della soluzione organizzativa normativamente delineata non è eliminata dalla circostanza che in quei giorni venissero di fatto sentiti

¹⁷ La disposizione citata prevede che la Conferenza Stato-Regioni sia obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza regionale; che sia sentita su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritenga opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome; che quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-Regioni sia consultata successivamente e il Governo tenga conto dei suoi pareri (a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge e (b) in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari; che quando il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva, la Conferenza Stato-Regioni possa chiedere che il Governo lo valuti ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi.

¹⁸ E. D'Orlando, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, cit., pp. 588-590, che sottolinea il rilascio di un parere da parte della Conferenza unificata, in sede di conversione dei dd. -l. n. 6/2020 e n. 19/2020.

¹⁹ Cfr. E. Longo, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, fasc. speciale, p. 383. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

²⁰ 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, 358.

anche altri Presidenti di regione, specie per ragioni di tenuta politica del sistema. Al contrario, essa si è proposta come rimedio ad uno dei problemi di questo modello concertativo. In particolare, la scelta di attribuire i poteri sopra descritti o in capo al singolo Presidente di regione o in capo al Presidente della Conferenza delle regioni a seconda dell'estensione territoriale della misura pone la questione dell'effettiva rappresentanza delle istanze provenienti dai singoli e diversi territori della penisola. Nulla si diceva, del resto, sulle modalità con cui il Presidente potesse assumere la decisione, dovesse consultarsi con gli altri Presidenti, né sulle modalità con cui si potessero eventualmente formare le varie posizioni o indirizzi delle regioni: tutto era affidato ad una consolidata prassi di collaborazione e di coordinamento fluido e informale, che si svolge fuori dalle norme e dai vincoli procedurali²¹.

4. Ordinamento spagnolo e italiano a confronto

La premessa comune agli ordinamenti considerati è che la gestione dell'emergenza sanitaria è stata rivendicata dal Governo centrale, in un caso attraverso l'attivazione della procedura di *estado de alarma* e nell'altro attraverso la sequenza decreto-legge/d.P.C.M.

Per il resto, ciascuno dei due Paesi ha proposto una soluzione al problema delle modalità di coinvolgimento delle autonomie locali diversa per tempi e forme di cooperazione.

Sul piano dei tempi, nell'ordinamento spagnolo il coinvolgimento delle istituzioni di collaborazione intergovernativa si colloca temporalmente in una fase successiva all'esplosione dell'emergenza. In Italia il modello cooperativo, invece, è delineato con il primo decreto-legge approvato per fronteggiare la pandemia.

Sul piano del tipo di collaborazione, la Spagna ricorre al tradizionale circuito intergovernativo verticale, mostrando ancora una volta di preferire questo tipo di dialogo a quello tra le Comunità. Al contrario, l'Italia elabora uno schema che non rientra nel modulo della cooperazione verticale, si avvicina a quello della cooperazione orizzontale, ma che per le sue caratteristiche formali non è propriamente riconducibile neanche a quest'ultimo. In questo modo, continua a mettere in crisi il sistema delle Conferenze verticali, sulla base di un'intravista tendenza allo spostamento verso la Conferenza delle regioni delle decisioni vere²², e supera il modello

²¹ E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 2. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

²² La seduta della Conferenza Stato-Regioni, ma anche dell'Unificata, rappresenterebbe solo il luogo in cui viene formalizzata la posizione regionale, ma sulla scorta di testi, valutazioni, incontri, che sempre più spesso si svolgono fuori dalle Conferenze verticali o dalle strutture loro serventi. G. Carpani, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" e "orizzontali"*, in *Federalismi.it*, 2009, 20, p. 15.

della cooperazione inter-regionale.

Nonostante le accennate diversità di approccio, però, e a prescindere da ogni valutazione di merito sul rendimento delle descritte procedure, l'analisi comparata converge verso un unico risultato di fondo. In particolare, si conferma l'opportunità di predisporre moduli partecipativi quali estrinsecazione del metodo della sussidiarietà²³ e della leale cooperazione²⁴, resa ineluttabile anche dalle nuove sfide dalla globalizzazione e dell'integrazione europea, dalle interdipendenze in campo economico e finanziario, dall'intreccio di competenze su vari piani istituzionali, dal PNRR²⁵. A riprova del fatto che la collaborazione tra circuiti territoriali di governo rappresenta un'esigenza per il regolare funzionamento delle realtà di decentramento territoriale è utile ricordare che anche in un Paese dal timido regionalismo, come la Francia, la sottovalutazione delle collettività territoriali è stata presentata come una modalità negativa di gestione dell'emergenza nelle conclusioni del Rapporto della *Mission d'information* con poteri di inchiesta dell'Assemblea Nazionale presentata il 2 dicembre 2020.

In chiave prospettiva, poi, questa impressione è comprovata in Spagna dalla Conferenza dei Presidenti che si è svolta alla presenza del Re Felipe VI, nell'ambito della quale sono state discusse le modalità di *governance* del *Recovery Fund* ed è stata formalmente sancita la necessità di una stretta collaborazione futura tra Stato e Comunità Autonome per il conseguimento degli obiettivi della transizione ecologica, della trasformazione digitale, e della coesione sociale e territoriale²⁶; in Italia dal coinvolgimento delle regioni nella *governance* per il PNRR e nella realizzazione operativa degli interventi previsti (articolo 9, comma 1, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"). Del modello allo scopo predisposto dal decreto n. 77, tuttavia, merita di essere segnalato un aspetto: alle sedute della Cabina di regia, che promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo, partecipano i Presidenti delle regioni e delle Province autonome ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni (articolo 2, comma 3). Così, il riaccostamento e i meccanismi procedurali descritti per la gestione

²³ T. E. Frosini, *Le regioni colorate e differenziate: come combattere la pandemia*, in *Diritti regionali*, 2021, 2, 6.

²⁴ Nell'ordinamento spagnolo il principio è stato introdotto dalla giurisprudenza costituzionale, che lo ha definito implicitamente connesso alla natura composta dello stato autonomico (cfr. Trib. cost., 18 maggio 1982, sentenza n. 18).

²⁵ L. Frosina, *Cooperazione e accordi intergovernativi*, cit., 415.

²⁶ L. Frosina, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, cit., 3.

dell'emergenza sanitaria, che in Spagna hanno intensificato il ricorso a moduli procedurali tradizionali, in Italia hanno portato invece alla definizione di un sistema di dialogo con le regioni nuovo, forse destinato a sopravvivere all'emergenza. Nello schema di *governance* del PNRR, infatti, ritorna il Presidente della Conferenza delle regioni e con esso le perplessità prima rilevate e tipiche di un ordinamento regionale, preordinato a dar voce alle istanze particolaristiche.

Maria Tarantino
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Roma Tor Vergata
maria.tarantino@alumni.uniroma2.eu