



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Master
in
*Istituzioni parlamentari “Mario Galizia”
per consulenti d’Assemblea***

**Vicende evolutive del regionalismo:
uno studio comparato dei modelli italiano e spagnolo.**

*Dall’analisi dei due sistemi di decentramento territoriale allo studio delle sfide imposte
dall’emergenza Covid-19.*

Candidata

Dott.ssa Chiara Cerbone

N. matricola 1889708

Relatore

Ch.mo Prof. Gianliborio Mazzola

A.A. 2019/2020

Indice:

Premessa.

PARTE I - INQUADRAMENTO GENERALE DEI MODELLI DI DECENTRAMENTO TERRITORIALE NEGLI ORDINAMENTI ITALIANO E SPAGNOLO

1. Il regionalismo italiano: una breve introduzione.....	5
1.1 La prima fase: la scelta del modello di regionalismo <i>compromissorio</i> in Assemblea Costituente.....	8
1.2 La seconda fase: la lenta ed inesorabile attuazione del regionalismo e la nascita delle Regioni ordinarie nei primi anni Settanta	14
1.3 La terza fase: L'approdo alla riforma del Titolo V, il vigente sistema dei rapporti centro-periferia.....	20
2. L'assetto istituzionale dell' <i>Estado autonómico español</i> : una breve introduzione.....	22
2.1 Il precedente rappresentato dalla Costituzione del 1931 della II Repubblica spagnola.....	24
2.2 La prima fase: dalle ceneri del regime franchista alla scelta del Costituente del 1978 di uno Stato delle Autonomie.....	27
2.3 Lo slancio all'autonomia simmetrica dato dalla stagione dei Patti Autonomici e l'attuale configurazione dei rapporti Stato – Comunità Autonome.....	33

PARTE II - ELEMENTI DI FRIZIONE, EVOLUZIONE ED INVOLUZIONE NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI ITALIANO E SPAGNOLO

2. Alcune premesse di metodo.....	35
-----------------------------------	----

2.1 La <i>travagliata</i> cronologia delle riforme del Titolo V della Costituzione: dalla faticosa attuazione della l. cost. 3/2001 al tentativo di riforma costituzionale Renzi-Boschi.....	36
2.1.2. Il regionalismo differenziato: possibile evoluzione del sistema regionale italiano?.....	42
2.2 Le spinte secessioniste in Spagna e la tensione verso un <i>quasi federalismo</i> ..	44
3. I due sistemi di <i>decentramento</i> alla prova del Coronavirus.....	47
3.1 Il necessario accentramento dei poteri in condizioni d'emergenza: una introduzione sugli atti resi necessari dall'emergenza Covid-19.....	47
3.2 La tenuta del regionalismo italiano ed i rapporti (tesi) tra esecutivi nazionale e regionale durante l'emergenza coronavirus.....	48
3.3 Il ruolo delle <i>CCAA</i> durante l'emergenza Coronavirus ed i fragili rapporti con Madrid.....	54
ALCUNE NOTE CONCLUSIVE - Verso quali forme di regionalismo?.....	59

Bibliografia

Premessa

Nato con l'obiettivo di offrire una riflessione comparata sulle vicende evolutive del regionalismo così come affermatesi negli ordinamenti italiano e spagnolo, il presente elaborato consta di due parti.

La prima parte sarà dedicata allo studio ricostruttivo dei due sistemi di decentramento territoriale così come affermatasi sin dai loro processi costituenti. Si tenderà qui ad evidenziarne l'univoca linea evolutiva verso l'affermazione del *regionalismo*.

La seconda parte sarà invece dedicata allo studio delle *frizioni* e delle *tendenze evolutive ed involutive* che hanno trovato sviluppo nei due ordinamenti, talvolta avvicinandoli a forme più forti di accentramento del potere talaltra allontanandoli e permettendo dunque l'affermazione di forme di decentramento territoriale. Inoltre, si opererà un breve accenno agli effetti che, sul rapporto centro-periferia, ha avuto – ed avrà – il deflagrare dell'emergenza sanitaria provocata dalla diffusione del virus SARS-Cov-2 nell'anno 2020.

Alle *note conclusive* sarà infine demandato il compito di proporre alcune riflessioni sulle future, seppur eventuali, evoluzioni dei due ordinamenti regionali.

PARTE I - INQUADRAMENTO GENERALE DEI MODELLI DI DECENTRAMENTO TERRITORIALE NEGLI ORDINAMENTI ITALIANO E SPAGNOLO

1. Il regionalismo italiano: una breve introduzione

Una delle più *innovative* scelte operate dal Costituente italiano del 1948 fu l'affermazione di un sistema d'organizzazione territoriale dello Stato fondato sull'istituzione di Regioni quali «enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione¹».

Un'innovazione frutto di un dibattito antico risalente al periodo risorgimentale² che tuttavia non aveva mai condotto ai risultati sperati: talvolta per il rischio di indebolire

¹ Art. 115 Costituzione della Repubblica italiana del 1948 (successivamente abrogato dall'art. 9, c. 2 della l. cost. n. 3/2001). Si ritiene tale scelta sia stata innovativa dal punto di vista della struttura istituzionale italiana che mai aveva conosciuto forme di autonomia territoriale prima dell'avvento costituyente del 1948. Tuttavia, si intende precisare – riportando un breve passo avente ad oggetto l'art. 115 Cost. della Relazione di accompagnamento al Progetto di Costituzione della Repubblica del Presidente della Commissione per la Costituzione, on. Meuccio Ruini – che la portata di tale innovazione risultava assai esigua affermandosi la cristallina centralità del costituendo Stato repubblicano. Il passo cui si fa riferimento è il seguente: «La Commissione è stata unanime per l'istituzione della Regione. Questa non sorge federalisticamente. Anche quando adotta con sua legge lo statuto di una Regione, lo Stato fa atto di propria sovranità. L'autonomia accordata eccede quella meramente amministrativa ma si arresta prima della soglia federale e si attiene al tipo di Stato regionale formulato dal nostro Ambrosini». Per la consultazione della Relazione del Presidente on. Ruini è possibile consultare il seguente [indirizzo](#).

² Il riferimento è qui dapprima alle proposte di organizzazione regionale dello Stato avanzate, sin dal periodo risorgimentale ed in particolare nel periodo immediatamente precedente alla nascita dello Stato unitario, dal già Presidente del Consiglio dei Ministri del Regno di Sardegna Camillo Benso, Conte di Cavour poi Primo Ministro del Regno d'Italia che già nel 1860 istituì, in seno al Consiglio di Stato, una Commissione per lo studio della riforma del sistema amministrativo del Regno. Successivamente, un tentativo di embrionale regionalizzazione dello Stato fu rappresentato dal Progetto di legge presentato dal Ministro dell'Interno Minghetti il 13 marzo del 1861 secondo cui – premesso che erano da rifiutarsi i due estremi dell'organizzazione territoriale dello Stato rappresentati dall'accentramento estremo, il cui emblematico esempio era fornito dall'esperienza francese, e dal federalismo, i cui esempi erano da ricercarsi nell'esperienza svizzera ed americana – «fra questi due estremi, l'intervallo è grandissimo e possono esservi molti e vari sistemi dei quali taluni pendano più verso questa che verso quell'altra parte». Esclusi gli estremi e varando ipotesi più temperate, la proposta del Ministro Minghetti prevedeva l'istituzione di Regioni quali enti governativi ed in particolare “consorzi permanenti di Province” che avrebbero potuto provvedere in alcune materie come l'istruzione superiore, le accademie delle belle arti e finanche parte dei lavori pubblici

l'unità nazionale tanto agognata e raggiunta nel 1861 ed in altre occasioni per il verificarsi di vicende storico-politiche³ che avevano condotto, con l'avvento del regime dittatoriale fascista, ad ancorare lo Stato italiano a forme di forte accentramento del potere e dunque all'azzeramento di ogni possibile forma d'autonomia territoriale⁴.

È solo con la Costituzione repubblicana del 1948 che si intraprende un nuovo percorso di riflessione ed affermazione dell'organizzazione territoriale decentrata – nel caso di specie di tipo regionale – dello Stato italiano. Di tale percorso, è possibile una scansione in fasi⁵, segnalando sin da ora che l'approdo di questa prima parte di trattazione sarà l'anno in cui si porterà a compimento la riforma del Titolo V, il 2001.

che si rendevano necessari. Per un'analisi più approfondita di tali embrionali progetti di *regionalismo*, si veda Bin, R., Falcon, D. (2012), *Diritto Regionale*, Il Mulino, p. 73 e ss.

³ Già nel 1921, Don Luigi Sturzo presentava, al III Congresso nazionale del Partito Popolare italiano, la propria tesi sul regionalismo. Al fine di riassumerne le idee, si riporta qui un breve passo: «Per noi il movimento regionalista non ha pertanto carattere di semplice base di circoscrizione territoriale per un migliore assetto degli organi statali, decentrati alla periferia, ha una caratteristica amministrativa organica autonoma: è una unità specifica, ragione della vita rappresentativa delle forze locali. [...] L'ente che deve sorgere deve essere sano, valido e completo, e quindi nella caratteristica fondamentale, elettivo-rappresentativo, autonomo-autarchico, amministrativo-legislativo; la Regione in tutte le sue appartenenze e sommando in essa tutti gli interessi collettivi limitati allo sviluppo locale- territoriale. Chiarisco le parole sottolineate: elettivo-rappresentativo, perché non sia frutto di elezioni di secondo grado o di enti specifici o di nomina statale ma in base a elettorato diretto a suffragio universale, comprese le donne e a sistema proporzionale. Autonomo-autarchico, perché esso, entro le leggi, governi a sé e dalle leggi tragga la sua caratteristica; non sia un ente statale con poteri delegati che abbia per capo un governatore. Amministrativo-legislativo, che abbia una finanza, cioè, nel complesso della sua attività specifica faccia i regolamenti e le leggi di carattere locale e dentro l'ambito del proprio territorio». È bene precisare che la *sturziana* idea di autonomia regionale - come notano alcuni - non è riducibile alle sole idee riportate nella Relazione di Venezia in quanto quest'ultime ebbero una notevole evoluzione a seguito degli avvenimenti che interessarono l'Italia tra il 1922 ed il 1947. Per un approfondimento sull'evoluzione del pensiero di Sturzo si veda: Rotelli E. (1978), *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Feltrinelli ed., Milano, in particolare “*Il regionalismo di Luigi Sturzo*”, pp. 235-249.

⁴ Barile P., Cheli E., Grassi S. (2017), *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Wolters Kluwer Italia, Milano, p. 404 dove si sottolinea che lo Stato prefascista era uno Stato profondamente unitario di tipo napoleonico sicché era bastato un colpo di Stato al centro per conquistare il potere anche in periferia. Ciò aveva inoltre permesso, al regime fascista, di percorrere la via dell'accentramento.

⁵ Mazzola, G. (2012), *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo* in “Amministrazione in Cammino”, 25 maggio 2012, consultabile al seguente [indirizzo](#). La dottrina regionalistica ha spesso utilizzato la suddivisione in fasi del regionalismo italiano per evidenziarne l'evoluzione nel corso del XX secolo. Si è ritenuto, quanto alla stesura del presente contributo, di mutuare la scansione operata da Gianliborio Mazzola il quale, nel contributo *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, individua tre momenti del regionalismo italiano: a) la scelta regionale durante il periodo costituente; b) il processo di attuazione delle Regioni a statuto ordinario ed infine c) la riforma del Titolo V e le novità dallo stesso introdotte. A corredo della trattazione in tre fasi che si opererà in questa

La prima fase del regionalismo italiano si caratterizza sia per la scelta, innovativa quanto obbligata, del *modello* regionale quanto per la sua debolissima attuazione; una regionalizzazione parziale⁶, limitata al riconoscimento di forme di autonomia alle sole Regioni a Statuto speciale e che rimaneva, invece, *dormiente* – per le ragioni di natura politico-istituzionali e finanche culturale che di seguito si analizzeranno – quanto alle Regioni ordinarie o di diritto comune.

Una seconda fase che vede, a partire dagli anni Settanta e grazie a due momenti di *regionalizzazione* del sistema italiano oltreché alle prime elezioni dei Consigli regionali, una lenta *procedimentalizzazione* del percorso per l'autonomia regionale delle Regioni ordinarie.

Una terza fase, a partire dagli anni Novanta, nella quale si può apprezzare un'accelerata verso nuove forme di regionalismo – in parte dovuta allo sconvolgimento politico causato dalle inchieste della magistratura denominate *Mani pulite* e dall'apparizione sulla scena nazionale del primo partito dichiaratamente indipendentista e regionalista italiano, la Lega Nord – che si “avvicinassero” maggiormente al modello federalista⁷ e che culmineranno con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Infine, una quarta fase caratterizzata da forti elementi evolutivi e di frizione dell'ordinamento che, come si cercherà di dimostrare nella parte seconda dell'elaborato, impone un “ripensamento” del regionalismo italiano e l'affermazione di nuovi modelli di cooperazione tra centro e periferia.

prima parte dell'elaborato, nella seconda parte si tratterà invece delle frizioni e degli elementi evolutivi che interessano oggi il modello regionalista italiano.

⁶ Rolla, G. (2019), *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in “Fundamentos”, n.10, pp. 89-128, v. in particolare, p. 93.

⁷ Barbera, A. (2015), Costituzione della Repubblica italiana, par. 19: Le Regioni ed il tentativo “federalista”, in “Enciclopedia del Diritto”, Annali VIII. Si veda in particolare p. 318 nella quale l'A. evidenzia che «in tutti [...] passaggi (intendendo qui le fasi evolutive del regionalismo) mai - noi crediamo – il regionalismo (e tantomeno il federalismo) è stato perseguito con autentica convinzione, mentre sono prevalse strategie strumentali di carattere politico-partitico».

1.1 La prima fase: la scelta del modello di regionalismo *compromissorio* in Assemblea Costituente

Il *referendum* istituzionale del 2 giugno 1946 - con la vittoria della Repubblica sulla Monarchia - tracciava un nuovo corso per lo Stato italiano che, nato dalle ceneri del fascismo, affidava all'Assemblea Costituente, contestualmente eletta, l'annoso compito di porre in essere le basi per una primavera democratica da realizzarsi tramite una nuova Costituzione ed una serie di riforme strutturali per lo sviluppo del Paese.

Il compito di redazione del testo costituzionale - il cui unico limite era rappresentato dalla forma di governo repubblicana - fu assegnato ad una Commissione istituita *ad hoc* in seno all'Assemblea Costituente: la Commissione per la Costituzione⁸. Tale Commissione, spesso indicata come Commissione dei 75 con riferimento al numero dei deputati che, proporzionalmente alla rappresentanza politica dell'Assemblea, ne facevano parte, fu presieduta dall'on. Meuccio Ruini ed a sua volta venne suddivisa in tre sottocommissioni, ciascuna delle quali era deputata alla trattazione di alcune fondamentali tematiche per la definizione della struttura dell'ordinamento dello Stato. L'*organizzazione territoriale dello Stato* – tra cui vi era ricompresa l'annosa questione regionale – fu assegnata⁹ alla seconda sottocommissione presieduta dall'on. Umberto Terracini.

⁸ Come ben sintetizzato dal [portale](#) del Governo italiano dedicato al Settantesimo anniversario della Costituzione repubblicana, «La Commissione dei 75 riuniva i rappresentanti dei diversi partiti che sedevano negli scranni di Montecitorio i quali erano stati incaricati di redigere un testo che inglobasse i principi di libertà e uguaglianza, gli stessi che avevano ispirato e guidato la Resistenza fino alla Liberazione. Vennero istituite tre commissioni: quella dedicata ai diritti e doveri dei cittadini presieduta da Umberto Tupini; la commissione dedicata all'organizzazione costituzionale dello Stato presieduta da Umberto Terracini e quella dei rapporti economici e sociali presieduta da Gustavo Ghidini. Infine, era stato istituito il comitato di redazione per tenere le fila e amalgamare quanto stilato dai diversi gruppi di lavoro».

⁹ Fondamentale fu l'apporto, già in questa sede, dell'on. Gaspare Ambrosini il quale, durante l'Adunanza plenaria del 24 luglio 1946 della Commissione dei 75 sottolineava come il tema dell'organizzazione territoriale del potere non poteva che esser rimesso alla seconda sottocommissione non avendo quest'ultimo a che fare con diritti e doveri dei cittadini. Per la consultazione del resoconto stenografico della seduta si veda: *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VI, Camera dei deputati – Segretariato generale, Roma, 1971, p. 18 e ss.; per un approfondimento sul ruolo ricoperto dall'on. Gaspare Ambrosini durante i lavori dell'Assemblea costituente si veda invece: Atripaldi, V. (2017), *Gaspare Ambrosini: "Un politico con preparazione tecnica". Sintesi della relazione*, in "Nomos, le attualità

Preliminarmente all'analisi dei lavori della seconda sottocommissione, può essere opportuno operare alcune riflessioni sul contesto politico e sociale nel quale si era instaurato il dibattito sull'Autonomia regionale. Durante il periodo transitorio, i Governi Badoglio e Bonomi avevano riconosciuto particolari forme di autonomia a *Regioni* – termine qui utilizzato impropriamente – che presentavano peculiarità (o problematiche) di natura territoriale, linguistica ed economico-sociali¹⁰ o in cui si stavano realizzando, ad opera della criminalità organizzata, progetti reazionari legati a tendenze separatistiche¹¹ che mal si conciliavano con l'intento della nascita di un nuovo Stato. Tale Autonomia – poi stabilita dall'art. 116 Cost.¹² cui fece seguito l'adozione, con legge costituzionale, degli Statuti speciali – rappresentava una novità assoluta¹³ oltretutto un precedente che escludeva il perpetuarsi del modello d'uniformità sino a quel momento vigente.

Non si può comunque ignorare il rifiuto presente nei Costituenti all'“accentramento politico” che aveva caratterizzato il periodo fascista. Seppur l'opzione “decentrata” sembrava obbligata, per i motivi in precedenza espressi, non vi erano esperienze di forma di Stato regionale nel contesto italiano: l'unico precedente cui potersi

del diritto” - anticipazioni, n.3, in cui l'A. traccia un ritratto di Gaspare Ambrosini non già solo come “Padre” del regionalismo italiano ma mette in luce anche l'apporto che, in ogni sede, fornì l'on. Ambrosini in qualità di *tecnico* al servizio della politica.

¹⁰ Bin, R., Falcon, D. (2012), *Diritto Regionale*, Il Mulino, p. 80 e ss. in cui si evidenzia che già nel 1944 la Sicilia e alla Sardegna furono dotate di organi provvisori ed in particolare di un Alto Commissario – nominato dal Presidente del Consiglio – che venne coadiuvato nelle proprie attività da una Consulta regionale rappresentativa delle compagini politiche economiche sindacali e culturali dei due territori insulari. Tuttavia, la situazione siciliana appariva particolarmente complessa e dunque, già nel 1946 con il decreto legislativo luogotenenziale n. 455 si concesse un apposito Statuto speciale e dunque un ordinamento autonomo. Nel 1945 e nel 1946 furono invece riconosciute particolari forme d'autonomia alla Valle D'Aosta e alla provincia autonoma di Bolzano a tutela delle minoranze linguistiche ivi presenti.

¹¹ Catalano, F. (1975), *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, in Aa.Vv. *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1975, p. 199 e ss.

¹² Art. 116 Cost, testo 1948: «Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino - Alto Adige, al Friuli - Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali».

¹³ Di tale avviso, Mazzola, G. (2012), *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, op. cit. nota 5; si veda in particolare p. 2 in cui l'A. evidenzia che «nella storia italiana la concessione di autonomia a singole Regioni rappresentava una assoluta novità: non si era mai verificato un simile processo istituzionale né tantomeno si era sviluppato alcun tipo di federalismo economico. Le vicende militari e politiche del biennio 1943-1945, oltre ad influenzare alcuni territori (es: Sicilia, Valle d' Aosta, Trentino-Alto Adige), “incisero profondamente” sul modello del regionalismo italiano».

ispirare era da ricercare nell'ambito del diritto comparato ed in particolare nell'ordinamento spagnolo guardando alla Costituzione della seconda Repubblica del 1931¹⁴ che era però durata solo pochi anni per il sopraggiungere della guerra civile e del regime franchista. Su tali riflessioni si sviluppa il dibattito dapprima in seno alla seconda sottocommissione e successivamente in Assemblea.

Partendo dal dibattito in sede di seconda sottocommissione, la rilevanza della questione regionale fu denotata dalla riflessione che il Presidente on. Terracini sviluppò durante la prima seduta: definì la scelta del *modello* di organizzazione territoriale del potere come *pregiudiziale* ad ogni altra questione attribuita al vaglio della sottocommissione e dunque ne propose l'immediata trattazione. Tale visione incontrava l'accordo di tutte le forze politiche presenti in sottocommissione. La stessa unità di intenti non vi era però rispetto alla scelta del *modello* di decentramento territoriale che si sarebbe potuto affermare. Si palesarono forti contrapposizioni tra diverse visioni politiche: per gli onorevoli della Democrazia Cristiana – tra cui l'on. Ambrosini, ritenuto il “Padre” del regionalismo italiano ed il suo più strenuo sostenitore in Costituente – l'avvento delle Regioni quali *enti autonomi di decentramento istituzionale e politico* era auspicabile (anche sulla base delle idee di *sturziana* memoria poi sviluppate da Ambrosini¹⁵), mentre i rappresentanti del Partito Comunista Italiano e parimenti del Partito Socialista italiano sostenevano invece che la suddivisione del territorio nazionale in Regioni sarebbe stata da ostacolo alla realizzazione delle riforme strutturali economiche e sociali che dalla Costituente avrebbero dovuto prendere avvio. Gli esponenti dei repubblicani e dei liberali esprimevano posizioni agli antipodi: i primi promuovevano forme di federalismo mentre i secondi rifiutavano ogni organizzazione (e decentramento) territoriale.

Vista la complessità delle questioni che la vicenda regionalista poneva e la difficoltà di trovare un accordo nella sede allargata, con l'approvazione dell'ordine del

¹⁴ Per l'analisi degli articoli che la Costituzione della II Repubblica spagnola dedica all'autonomia regionale si rimanda al paragrafo 2.1.

¹⁵ De Siervo, U. (1998), *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. Antonetti – U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, p. 67 ss.

giorno promosso dall'on. Piccioni¹⁶ furono definiti i punti cardine del modello che voleva adottarsi; si demandò ad un organo ristretto ed istituito in seno alla stessa, il *Comitato per le autonomie locali* - sin da ora Comitato -, la formulazione di un progetto della parte della Costituente dedicato all'organizzazione territoriale dello Stato.

La cartina tornasole dei lavori del Comitato è rinvenibile nella relazione¹⁷ che il suo Presidente, on. Ambrosini, discusse il 13 novembre 1946 dinanzi alla seconda sottocommissione; quest'ultima si sostiene essere tappa fondamentale per la comprensione della successiva elaborazione politica e dottrinale del regionalismo italiano. In tale sede, l'on. Ambrosini – non prima di aver enunciato le diverse possibilità che il Comitato aveva “varato”¹⁸ – affermò che il modello da preferire era quello che promuoveva l'autonomia regionale. Questa soluzione istituzionale ben si prestava, a giudizio dell'on. Ambrosini – vista la sua elasticità – ad espandere i poteri delle Regioni quando quest'ultime dimostrassero peculiarità che non potevano trovare risposta nell'uniformità sino a quel momento considerata mentre si potevano concedere minori forme di autonomia laddove non fosse necessario riconoscere (e garantire) alcun tipo di peculiarità. Tale diversa gradazione appariva congeniale all'esigenza di garanzia

¹⁶ È possibile consultare il resoconto stenografico della seduta del 1° agosto 1946 della seconda sottocommissione nella quale è stato proposto, emendato ed infine approvato l'ordine del giorno Piccioni al presente [indirizzo](#); il testo dell'o.d.g. approvato è il seguente: “La seconda Sottocommissione, presa in esame la questione delle autonomie locali, sulla cui larga attuazione si è trovata concorde per il rinnovamento democratico e sociale della nazione, in aderenza alla sua tradizionale e naturale struttura; riconosciuta la necessità di dar luogo alla creazione sancita dalla nuova costituzione dell'ente Regione (persona giuridica territoriale): a) come ente autarchico (cioè con fini propri di interesse regionale e una capacità di svolgere attività propria per il conseguimento di tali fini); b) come ente autonomo (cioè con potere legislativo nell'ambito delle specifiche competenze che gli verranno attribuite e nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato); c) come ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive; d) come ente dotato di autonomia finanziaria; demanda ad una propria sezione la formulazione di un progetto di ordinamento regionale, tenute presenti le premesse suindicate, le situazioni particolari esistenti (Sicilia, Sardegna, Val D'Aosta, Trentino-Alto Adige) e gli altri criteri informativi risultati dall'ampia discussione svoltasi in seno alla Sottocommissione.”

¹⁷ È possibile consultare il testo della Relazione dell'on. Gaspare Ambrosini sulle autonomie regionali al presente [indirizzo](#).

¹⁸ Le soluzioni finalizzate a risolvere il problema regionalistico e varate dal Comitato furono: a) il ricorso al sistema federale; b) il ricorso al decentramento burocratico o gerarchico; c) il ricorso al decentramento istituzionale ed autarchico ed infine d) l'opzione del riconoscimento dell'autonomia regionale. A tali soluzioni sono dedicati i paragrafi 3 e 4 della Relazione dell'on. Ambrosini.

dell'Autonomia fin ad allora riconosciuta; inoltre, visto il periodo di transizione il cui esito non era scontato (laddove si fosse riscontrata un'evoluzione del sistema) lo Stato avrebbe poi potuto riconoscere – mediante il procedimento di revisione costituzionale dalla sua Carta – maggiori forme di autonomia regionale anche alle Regioni che non presentavano (ancora) alcun'esigenza di differenziazione.

Nel progetto di Costituzione licenziato dal Comitato – oggetto di dibattito ed emendamento dapprima in seconda sottocommissione e poi dibattuto ed emendato dall'Assemblea – si prevedeva l'istituzione di Regioni quali *enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati negli articoli della Costituzione stessa* (art. 2 del Progetto). Alle Regioni sarebbe stato accordato un ruolo di raccordo tra Comuni e Stato centrale – escludendo dalle articolazioni dello Stato le province che venivano definite, dall'art. 17 del Progetto, «circoscrizioni amministrative» – e dunque competevano tre diversi tipi di potestà legislativa: la potestà esclusiva o piena; la potestà concorrente ed infine la potestà attuativa da esercitarsi nelle materie e nei limiti espressamente previsti dalla Costituzione. Il progetto passava successivamente a definire l'elenco delle costituenti Regioni¹⁹, i loro organi, i rapporti che sarebbero intercorsi tra centro e periferia ed inoltre si occupava di garantire la partecipazione delle Regioni alle decisioni dello Stato che risultavano particolarmente rilevanti.

Il progetto così approvato all'Assemblea Costituente – la cui discussione sull'articolato del Titolo V fu intrapresa il 27 maggio 1947 – vide un asprissimo confronto tra le forze politiche presenti in Assemblea per le quali permanevano, seppur mitigate, le opinioni contrastanti che già si erano palesate in seno alla Commissione dei 75 ed in particolare nella seconda sottocommissione. Si operarono dunque delle sostanziali

¹⁹ Appare appena il caso di segnalare come, dall'elenco di Regioni previsto dall'art. 22 del progetto licenziato dal Comitato per le autonomie locali, si può già evincere un *favor* verso la forma di *regionalismo dall'alto* che troverà poi conferma nel testo costituzionale. Tale modello non si affermerà, invece, nell'ordinamento spagnolo dove l'opzione regionale dipenderà dalla sola volontà delle province di costituirsi in Comunità Autonome.

modifiche ed il testo conclusivo²⁰ – approvato dall’Assemblea Costituente il 22 dicembre del 1947 – pur garantendo alle Regioni la natura *di ente autonomo e propri poteri e funzioni secondo i principi fissati in Costituzione*²¹, attribuiva alle Regioni ordinarie o di diritto comune la sola potestà legislativa concorrente prevista dall’art. 117, comma 1 Costituzione²². Dunque era stata eliminata la potestà legislativa esclusiva che alcuni ritenevano potesse traghettare lo Stato verso un modello federale – tale opinione non considerava che le Regioni difettassero in ogni caso di sovranità come ben precisato nelle già citate relazioni degli onorevoli Ruini e Ambrosini – mentre la potestà legislativa attuativa veniva demandata, dall’art. 117, c. 2, alla normativa ordinaria che avrebbe potuto attribuire alle Regioni il potere di approvare norme per l’attuazione delle leggi della Repubblica. Unitamente a tali norme ed al completamento del disegno strutturale dello Stato regionale italiano si prevedevano alcuni istituti che rimandavano - timidamente e pur nella consapevolezza che il regionalismo che andava affermandosi sarebbe stato di impianto garantista – a forme di *cooperazione*²³ tra Stato e Regione.

²⁰ È possibile consultare il testo della Costituzione della Repubblica italiana così come approvata dall’Assemblea Costituente il 22/12/1947, promulgata dal Capo provvisorio dello Stato Enrico de Nicola il 27/12/1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, al seguente [indirizzo](#).

²¹ Art. 115 Costituzione italiana, testo 1948, oggi abrogato.

²² Art. 117 Cost. testo 1948 non novellato: “La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.”

²³ Il riferimento è qui alle forme di partecipazione alle funzioni statali che erano previste dagli articoli 83, c.2 - «All’elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d’Aosta ha un solo delegato» - e 121, c. 3 Cost. - «Il consiglio regionale [...] può fare proposte di legge alle Camere» -. Tuttavia, la sporadicità degli eventi che richiedevano la partecipazione delle Regioni e la mancanza di una classe politica regionale fece sì che non si affermassero, nonostante le previsioni di tali articoli, forme di cooperazione.

Ne derivò dunque un modello di regionalismo necessariamente *generico*²⁴ che si potrebbe definire *compromissorio, composto ed in progress*.

Compromissorio perché, come plasticamente rappresentato dal dettato dell'art. 5 Cost.²⁵, si garantiva sia l'unitarietà ed indivisibilità della Repubblica che la promozione del principio autonomista.

Composto perché da un lato vi era il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia - mutate dal modello spagnolo - alle Regioni a Statuto speciale e dall'altro l'omogeneità imposta alle costituenti Regioni ordinarie - sul modello del federalismo mitteleuropeo -.

In progress vista la necessità di un processo di attuazione delle stesse previsioni costituzionali ed inoltre in quanto si evidenziò subito che si sarebbe prodotto l'indebolimento dell'autonomia ordinaria e l'affrettato riconoscimento delle autonomie speciali.

1.2 La seconda fase: la lenta ed inesorabile attuazione del regionalismo e la nascita delle regioni ordinarie nei primi anni Settanta

²⁴ Mazzola, G. (2012), *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, op. cit. nota 5, si veda in particolare p. 4 e 5 in cui l'A. sottolinea come il testo approvato «Il testo approvato dalla Costituente risultò abbastanza generico anche per “placare” la forte reazione antiregionalista di alcune forze politiche (comunisti, socialisti, liberali etc.). Regionalisti convinti, come Luigi Sturzo, furono “perplexi” del testo del Titolo V esitato dalla Costituente, soprattutto per la limitatezza delle materie attribuite alle Regioni come potestà legislativa; nonché per la generica ripartizione di competenze fra Stato e Regioni».

²⁵ Art. 5 Costituzione della Repubblica italiana: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Si segnala che l'art. 5 non rappresenta solo l'emblema della convivenza dei due principi nell'ordinamento italiano ma la “promozione e compressione” che di tale principio si è avuta nelle diverse fasi del regionalismo italiano e lo rende la cartina tornasole per l'analisi dello stesso. Un'operazione di ricostruzione sull'art. 5 Cost. è proficuamente condotta da Staiano, S. (2017), *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci ed., Roma.

Per l'integrale realizzazione del modello regionale, dunque per l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, il Costituente – conscio del fatto che il *fattore tempo* avrebbe potuto rappresentare una «deviazione dalle scelte originarie»²⁶ - aveva previsto che: secondo il dettato dell'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione²⁷, entro un anno²⁸ dall'entrata in vigore della Costituzione si sarebbero dovute tenere le prime elezioni dei Consigli regionali; lo Stato avrebbe dovuto provvedere, entro tre anni dall'entrata della Costituzione, all'adeguamento delle sue leggi alle esigenze delle autonomie locali ed alle competenze attribuite alle Regioni; infine, entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si sarebbe potuto modificare, su impulso delle Regioni, l'elenco previsto dall'art. 131 Cost.²⁹.

Nonostante l'indicazione di tali scadenze, nei vent'anni successivi e sino al 1968 furono prodotte poche e sporadiche norme per l'attribuzione di poteri e funzioni alle Regioni³⁰; i motivi di tale ritardo furono di diversa natura. Politicamente si scontava una certa logica centralista nei partiti di maggioranza di Governo (avendo la DC perso la

²⁶ Rolla, G. (1979), *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè ed., Milano, p. 21 e ss. nelle quali l'Autore sottolinea come, le disposizioni transitorie e finali della Costituzione sul sistema regionale furono previste per evitare che il modello prendesse, nella sua attuazione, una piega non immaginata - *rectius* non scelta - dai Costituenti.

²⁷ VIII disposizione transitoria e finale, Costituzione italiana: «Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione. Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della Pubblica Amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali restano alle Provincie ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio. Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali».

²⁸ Termine dapprima prorogato, con legge costituzionale, al 30 ottobre 1949 ed ancora al 31 dicembre 1950.

²⁹ Bin, R., Falcon, D. (2012), *Diritto Regionale*, Il Mulino, p. 84 in cui si precisa che «i confini delle Regioni italiane furono decisi in base a linee geografiche meramente amministrative ovvero sulla base dei compartimenti statici costituiti per la raccolta dei dati demografici ed economici del Regno d'Italia». Ciò trova senz'altro supporto nella vicenda che vide la separazione degli Abruzzi dal Molise avvenuta con la l. cost. 1/1963.

³⁰ Barile P., Cheli E., Grassi S. (2017), *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Wolters Kluwer Italia, Milano, p. 406: «Dal 1948 al 1970 furono emanate soltanto alcune norme di attuazione delle leggi costituzionali sulle autonomie regionali speciali e fu approvata la legge n. 62/1953 per la gran parte dedicata alla disciplina analitica dei contenuti degli statuti delle Regioni di diritto comune e dei rapporti tra leggi statali e regionali. L'atteggiamento del legislatore si dimostrò assai diffidente nei riguardi dell'autonomia delle Regioni [...]».

maggioranza elettorale in alcune Regioni)³¹ e l'assenza di una adeguata classe politica regionale: la mancanza di quest'ultima ebbe conseguenze anche dopo l'istituzione delle Regioni ordinarie perché, durante la prima fase e *dopo la loro istituzione*, nell'ambito regionale si replicarono le dinamiche politiche nazionali. Burocraticamente, le strutture ministeriali romane temevano, con il trasferimento di funzioni, di perdere competenze e poteri³². Infine, dal punto di vista finanziario, si ritenne che le finanze statali non avrebbero potuto sopportare uno *sdoppiamento* degli organi amministrativo burocratici (complice anche un'erronea interpretazione dell'art. 118 Cost. secondo cui si sarebbe realizzata la coesistenza di due diversi sistemi amministrativi). Il contesto politico, economico e culturale, unito all'ottica fortemente centralista dello Stato, pesava molto sulle dinamiche attuative del disegno regionalista.

La spinta si ebbe solo nel 1968 quando, nell'ambito di un rinnovato clima politico e sociale caratterizzato da un "nuovo" pluralismo, fu approvata la legge. n. 108 che definiva il sistema elettorale dei Consigli Regionali delle Regioni a Statuto ordinario: elezioni che si tennero il 7 giugno 1970. A questo punto poteva intraprendersi il percorso verso la deliberazione - ad opera dei Consigli regionali - e l'approvazione³³ con legge della

³¹ Occorre qui segnalare che, a fronte dell'iniziale posizione dei due grandi partiti italiani DC e PCI già dal 1947, con la *conventio ad excludendum* si ebbe un capovolgimento delle posizioni e dunque i democratici cristiani "ostacolarono" il naturale corso evolutivo del regionalismo mentre il partito comunista si dimostrò molto più propenso alla realizzazione del progetto regionalista con l'intento di recuperare il "terreno" politico perso sul piano della politica nazionale attraverso la vittoria alle elezioni dei Consigli regionali di alcune Regioni in cui, storicamente, il PCI aveva riportato (e mantenuto) maggiori percentuali di consenso.

³² Rolla, G. (2019), *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in "Fundamentos", n.10, pp. 93 e 94.

³³ L'approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie avvenne tra il 1971 ed il 1972 con un esame parlamentare che trovava una specifica disciplina d'approvazione nel Regolamento della Camera dei deputati deliberato nel 1971 e che invece nel Regolamento del Senato della Repubblica non individuò una disciplina specifica per l'approvazione degli Statuti e dunque si adottò il rito ordinario d'esame previsto per i disegni di legge. Occorre però segnalare una peculiarità: ex art. 6, c. 2 e 3 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, oltretutto per orientamento prevalente, il Parlamento avrebbe potuto solo approvare o respingere gli Statuti già approvati a maggioranza assoluta dai Consigli regionali. Al fine di evitare la rieiezione degli Statuti pervenuti, si affermò in sede di I Commissione permanente del Senato – la prima Assemblea ad approvare gli Statuti – una prassi che prevedeva incontri informali tra i membri della I Commissione ed i delegati regionali per concordare le modifiche da introdurre mentre l'esame in Commissione rimaneva "sospeso". Tale prassi comportò che gli Statuti approvati in quegli anni avessero contenuto omogeneo. Per un approfondimento sulla stagione dell'approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie si veda: Camilli,

Repubblica degli Statuti regionali che, ex art. 123 Cost., avrebbero regolato, in armonia con la Costituzione e le leggi della Repubblica, «*le norme relative all'organizzazione interna della Regione*» oltrechè «*la disciplina del diritto di iniziativa, del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi delle leggi e dei regolamenti regionali*». Visto che l'organizzazione interna avrebbe potuto essere oggetto di legislazione successiva, gli Statuti regionali si concentrarono maggiormente sulla forma di Governo che, mancando un'espressa definizione costituzionale, lasciava maggior margine di manovra ai Consigli. L'articolo 122 della Costituzione e la previsione di un sistema elettorale proporzionale³⁴ orientarono i Consigli regionali verso una forma di Governo parlamentare³⁵ a preminenza assembleare³⁶.

Le Regioni ordinarie così costituite difettavano però di funzioni non essendo state quest'ultime mai trasferite dallo Stato centrale nonostante la VIII disposizione transitoria e finale cui si è fatto riferimento. Il processo di regionalizzazione si realizzò in due momenti che la dottrina ha felicemente definito *prima e seconda regionalizzazione*.

Con la l. 281/1970 – approvata ai sensi dell'VIII disp. trans. e fin. – da un lato si stabilì che le Regioni ordinarie avrebbero potuto legiferare sin da subito anche in assenza di leggi cornice purché desumessero i principi fondamentali dalla Costituzione. Inoltre, si adottò una *delega al Governo per il passaggio delle funzioni e del personale statali alle*

S. (1994), *Approvazione di statuti regionali, Voci di un dizionario parlamentare* in “Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari”, n. 2, pp. 259-265.

³⁴ L'art. 1 della legge n. 108/1968 statuiva: «l'elezione dei consiglieri regionali avviene con voto diretto attribuito a liste di candidati concorrenti ed assegnazione dei seggi proporzionalmente ai voti ottenuti».

³⁵ Per un'analisi dell'evoluzione della forma di Governo regionale si veda Mazzola, G. (2009), *Il ruolo delle Assemblee Elettive nella forma di governo regionale*, in “Amministrazione in cammino”, 16/12/2009 si vedano in particolare i paragrafi 1, 2 e 3. Il contributo è consultabile al presente [indirizzo](#).

³⁶ Bin, R., Falcon, D. (2012), *Diritto Regionale*, Il Mulino, si veda in particolare p. 94 nella quale si riflette sulla circostanza che la forma di governo parlamentare a preminenza assembleare – forma di governo che vede il Consiglio regionale quale unico organo eletto a suffragio universale e diretto che elegge a sua volta il Presidente ed i membri della Giunta regionale tra i suoi componenti – in un contesto con una forte frammentazione partitica incentivato da una normativa elettorale di tipo proporzionale creò una fortissima instabilità degli Esecutivi. Instabilità che si cercò di eliminare dapprima con la legge 43/1993 che novellava la legge elettorale n. 108/1968 e che introdusse un sistema elettorale formalmente misto ma con effetti maggioritari; tale instabilità si sarebbe dovuta eliminare con l'affermarsi della forma di Governo neoparlamentare con la legge costituzionale 1/1999 – di cui si tratterà nel prossimo paragrafo –.

Regioni contenuta nell'art. 17³⁷ della l. 281 del 1970; tale delega fu attuata nel gennaio 1972 con l'emanazione dei decreti delegati dal n. 1 al n. 11 (entrati in vigore nell'aprile 1972). Quest'ultimi non ottennero i risultati sperati ed un'autorevole dottrina ne evidenziò il limite nella tecnica adottata del *ritaglio delle materie*: nonostante l'attribuzione di determinate competenze alle Regioni, lo Stato *ritagliava* per sé, dunque mantenendole, alcune funzioni rendendo di fatto impossibile alle Regioni attuare le politiche pubbliche.

Visto il fallimento del primo tentativo di trasferimento di funzioni alle Regioni con il decreto presidenziale n. 616/1977 si avviò la cosiddetta *seconda regionalizzazione*; questa seconda ipotesi ebbe esito positivo e permise il più rilevante processo di trasferimento, per "settori organici", di competenze dal centro alla periferia. Come sottolineato da autorevole dottrina, il decreto presidenziale 616/1977 rappresenta il frutto

³⁷ L'art. 17 della l. 281 del 1970 indicava chiaramente al I comma, lettere a), b), c) e d) i principi e criteri direttivi che, indicati dal Parlamento, avrebbero dovuto orientare l'attività di trasferimento del Governo. In particolare: «Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un biennio dall'entrata in vigore della presente legge, decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio alle Regioni, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'articolo 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dallo Stato, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi: a) le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione saranno trasferite alle Regioni. Nelle stesse materie resta riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali; [saranno altresì stabiliti vincoli atti a garantire l'inalienabilità, l'indisponibilità e la destinazione dei beni di cui alla prima parte del comma quinto dell'articolo 11, quando ciò sia necessario alla tutela degli interessi generali dello Stato in rapporto alla natura dei beni]; b) il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni avverrà per settori organici di materie e dovrà effettuarsi mediante il trasferimento degli uffici periferici dello Stato. Qualora gli uffici stessi siano titolari anche di competenze statali residue e le funzioni trasferite siano prevalenti, si provvede, di massima, alla delega ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, ferma restando, in ogni caso, la necessità di regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni secondo le disposizioni degli articoli 8 e 18 della presente legge e di prevedere i rimedi da esperire in caso di inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate; c) per ciascuna delle funzioni statali attribuite alle Regioni verrà stabilito il contingente del personale statale, anche delle amministrazioni centrali, da trasferire alle Regioni stesse, riducendosi contemporaneamente e corrispondentemente i ruoli organici delle Amministrazioni statali interessate; d) nel trasferimento delle funzioni di cui sopra dovranno essere rispettate le esigenze dell'autonomia e del decentramento, ai sensi degli articoli 5 e 118 della Costituzione, conservando, comunque, alle province, ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni di interesse esclusivamente locale, decentrate dalle norme vigenti, fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti locali».

di una trattativa trilaterale tra Governo, Regioni e Parlamento; tale confronto produsse non soltanto il trasferimento di funzioni costituzionalmente previste ma anche l'adozione delle *deleghe* per l'esercizio di tali funzioni. Tutto ciò avrebbe potuto permettere alle Regioni di operare, autonomamente, per il perseguimento delle proprie politiche pubbliche; le difficoltà nell'attuazione delle *policy* regionali rimasero però inalterate.

A partire dal 1972, si avviò una lunga fase di assestamento del rapporto tra centro e periferia con un ruolo fondamentale della Corte Costituzionale; quest'ultima, se nella fase iniziale della Sua giurisprudenza sull'autonomia regionale ne fornì un'interpretazione restrittiva, solo con le due regionalizzazioni concorse – quasi in maniera esclusiva – al passaggio da un regionalismo garantista (così come si era affermato nel testo costitutivo del 1948) ad un modello di tipo cooperativo.

A partire dal 1985, il ruolo delle autonomie ed il rapporto Stato-Regioni fu oggetto, insieme ad altri temi che rappresentavano il fulcro della struttura politico-istituzionale dello Stato, dei progetti di riforma della parte seconda della Costituzione proposti dalle Commissioni bicamerali³⁸ che si istituirono tra il 1985 ed il 1992.

³⁸ Alcune precisazioni sono necessarie rispetto al contesto nel quale, in questi anni, le Regioni vengono ad essere inquadrare tra gli oggetti di riforma organica dello Stato. Nei primi anni Novanta l'Italia attraversò una crisi politico-finanziaria, acuitasi con lo sconvolgimento politico prodotto dalle inchieste giudiziarie di "mani pulite" che, oltre a decimare la classe politica nazionale, riguardarono anche alcuni rappresentanti delle Regioni sottoposti successivamente a giudizio. A ciò si aggiungevano gli stringenti criteri economico-finanziari imposti dal Trattato di Maastricht – che entrò in vigore il 1° novembre del 1993 – ed in ultimo i nuovi rapporti che dovettero necessariamente instaurarsi anche tra Regioni e l'Unione Europea. Era dunque necessaria una riforma istituzionale che, come testimoniato dalle parole inviate dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga nel giugno 1991, avrebbe dovuto riguardare non solo la forma di Governo parlamentare, il sistema elettorale, la disciplina dell'ordine giudiziario, i nuovi diritti di cittadinanza e gli strumenti relativi alla finanza pubblica ma finanche il ruolo delle autonomie nello Stato unitario. Con la successiva istituzione di Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali aventi come obiettivo la riforma della Parte seconda della Costituzione tra cui il Titolo V, furono proposte diverse *novellazioni* delle norme del Titolo V Cost.. Con la Commissione bicamerale De Mita – Iotti (dal nome dei due presidenti che si alternarono alla Presidenza) venne promosso un rafforzamento dello Stato unitario ma con un'inedita ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: il rapporto di competenza sarebbe stato capovolto e le Regioni avrebbero avuto attribuite a competenza legislativa esclusiva nelle materie di cui all'art. 117 oltreché la competenza concorrente in via residuale. Il progetto licenziato dalla Commissione non arrivò mai all'esame dell'Aula, visto lo scioglimento anticipato del Parlamento nel 1994. Il terzo tentativo di riforma costituzionale tramite i lavori di una Commissione bicamerale si ebbe nel 1997 con la Commissione D'Alema i cui caratteri principali di riforma furono ripresi, come si dirà a breve, dalla riforma del Titolo V.

1.3 La terza fase: L’approdo alla riforma del Titolo V, il vigente sistema dei rapporti centro-periferia

La linea evolutiva che si era già espressa nei progetti delle Commissioni bicamerali – ancorché quest’ultima modalità di revisione si fosse dimostrata “fallimentare”, non essendovi stato alcun esame parlamentare dei progetti di revisione redatti dalle Commissioni – si confermò con la riforma del Titolo V operata con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 che presentavano un chiaro richiamo al progetto riformatore proposto dalla Commissione bicamerale D’Alema – dal nome del suo Presidente, l’on. Massimo D’Alema – nel 1997. Le due norme costituzionali, adottate nell’ambito di un più integrale progetto di riforma del Titolo V della Costituzione, ne “novellavano” due diversi segmenti. La legge costituzionale n. 1/1999 si concentrò infatti sulla riforma della forma di governo regionale e dunque sugli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione mentre con la legge costituzionale n. 3/2001 si operò un integrale riassetto dei rapporti Stato-Regione³⁹. Delle due disposizioni costituzionali si procederà ad una breve analisi.

L’instabilità degli Esecutivi nella forma di Governo parlamentare *a preminenza assembleare* aveva caratterizzato gli oltre venti anni di corso delle Regioni ordinarie ed era inoltre stata acuita dalla forte frammentazione partitica in seno ai Consigli; visto il *fallimento* del correttivo della legge elettorale – operato con la l. 43/1995 che aveva introdotto un sistema misto – si rendeva necessaria una riforma verso la razionalizzazione della forma di Governo regionale⁴⁰. La forma di Governo *neoparlamentare* che si affermava con la legge costituzionale n. 1/1999 prevedeva – e prevede – l’elezione a suffragio universale diretto non soltanto del Consiglio regionale ma, contestualmente, anche del Presidente della Giunta regionale – art. 122, comma 5 della Costituzione –

³⁹ Per un’analisi della novella operata con le leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001 si veda la tabella di raffronto fra il nuovo testo del Titolo V, parte II, della Costituzione e del testo previgente stilata dal Consiglio della Provincia autonoma di Trento consultabile al seguente [indirizzo](#)

demandando a quest'ultimo il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta regionale. Inoltre, nel tentativo di garantire maggiormente la stabilità degli Esecutivi si introdusse, all'art. 126, comma 3 Cost. la clausola cd. *simul stabunt simul cadent*. A completamento di tale riforma, si novellò l'art. 123 modificando il meccanismo di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie.

La vera rivoluzione dell'assetto dei rapporti Stato-Regione si ebbe però con la legge costituzionale n. 3/2001 che abrogò l'art. 115 Cost. e con gli articoli dal 114 al 119 Cost. introdusse cospicue innovazioni che non possono che esser trattate distintamente.

Con l'art. 114 si affermò – con un'interpretazione necessariamente orientata dal dettato dell'articolo 5 – che la Repubblica era costituita (e non “si ripartiva” come nella formulazione precedente) da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato attribuendo *pari dignità istituzionale*⁴¹ a tutti gli organi che componevano la Repubblica italiana; in tal modo si abbandonava la “visione gerarchica” che aveva caratterizzato la formulazione del precedente articolo 114 licenziato dal Costituente del 1948. Come conseguenza di questa nuova formulazione dei rapporti decentrati, furono necessarie modifiche agli articoli 117, 122 e 123 della Costituzione; la “novellazione” più innovativa fu comunque operata proprio in materia di competenze legislative laddove fu prevista l'inversione del criterio adottato dal legislatore Costituente del 1948. In particolare, lo Stato perdeva la competenza legislativa generale che – grazie alla giurisprudenza costituzionale gli aveva permesso di legiferare anche in materie di dettaglio – ed acquisiva invece la competenza esclusiva nelle materie tassativamente indicate all'art. 117, comma 2 della Costituzione. Alle Regioni spettava non solo la competenza generale e residuale, così come prevista dall'art. 117, comma 4 della Costituzione, ma anche la competenza concorrente – *rectius ripartita* – nelle materie di cui al comma 3 dell'art 117 Costituzione. Scompareva il principio del *parallelismo delle funzioni* ed ex art. 118 della Cost., le funzioni amministrative furono attribuite ai Comuni «salvo che, per assicurarne l'esercizio

⁴¹ Cerulli Irelli, V. (2002), *La riforma del titolo V della Costituzione ed i problemi della sua attuazione*, Relazione prodotta dal gruppo di lavoro individuato dall'Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche ASTRID.

unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Si modificava radicalmente il sistema dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali e si prefigurava, all'art. 119, l'avvento del federalismo fiscale che tuttavia trovò una “prima” attuazione solo con la legge 42/2009. Infine, fu prevista, al comma 3 dell'art. 116, la possibilità per le Regioni a Statuto ordinario di avere attribuite *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* mediante un “procedimento complesso” di impulso regionale.

Ben presto la dottrina – che in un primo momento si dichiarò soddisfatta del nuovo assetto regionale salvo poi evidenziarne i suoi limiti – sottolineò la necessità che vi fosse un processo di attuazione delle riforme; quest'ultime si erano affermate anche mediante il consenso popolare espresso con il referendum del 7 ottobre 2001.

Tuttavia, non sempre l'attuazione delle norme costituzionali riformate è stata semplice e le disposizioni del novellato Titolo V – come si vedrà nel successivo capitolo – hanno continuato ad essere oggetto dei successivi tentativi di riforma del sistema regionale oltreché motivo di *frizione* tra centro e periferia tanto da richiedere, l'intervento del giudice costituzionale per “riempire i vuoti” prodotti dal Legislatore costituzionale del 2001⁴².

2. L'assetto istituzionale dell'*Estado autonómico español*: una breve introduzione

Il percorso d'affermazione, nella Spagna *post-franchista*, di un peculiare *modello*⁴³ d'organizzazione territoriale dello Stato, il cd. *Estado autonómico*, ben si presta ad

⁴² Si permetta il riferimento, quanto all'analisi della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V, a: Mazzola, G. (2020), Atti della lezione dal titolo *La Giurisprudenza Costituzionale ed il Titolo V* tenuta il 17 giugno 2020 nell'ambito del corso di Diritto Regionale, Master di II livello in Istituzioni parlamentari per Consulenti d'Assemblea “Mario Galizia” – Università degli studi di Roma La Sapienza, consultabile al seguente [indirizzo](#).

⁴³ Si segnala sin da ora che, l'indicazione dell'*Estado autonómico* quale modello d'organizzazione territoriale dello Stato è frutto di un processo che a partire dalla *decostituzionalizzazione* della forma di Stato

un'analisi comparata con il già analizzato processo per l'affermazione del regionalismo in Italia. Molti sono, infatti, i punti d'incontro. Entrambi i sistemi avevano individuato quale modello cui ispirarsi per la redazione dei loro testi costituenti, la Costituzione della seconda Repubblica Spagnola del 1931; i rispettivi processi costituenti avevano preso avvio dalla "caduta di un regime autoritario" (ed in entrambi i casi, vi era stato un forte accentramento del potere e l'eliminazione di qualunque forma di autonomia territoriale); infine, in entrambi i sistemi vi era stato, ancor prima dell'avvio del processo costituente *stricto sensu* inteso, il riconoscimento, di specialità territoriali che avevano contribuito alla scelta del decentramento territoriale come modello d'organizzazione territoriale dello Stato. Su quest'ultimo punto è però necessaria una precisazione: mentre in Italia il riconoscimento delle peculiarità territoriali si era accompagnato non soltanto a ragioni di carattere linguistico, culturale e politico-economico⁴⁴, in Spagna, la presenza di Comunità autonome (storiche) rappresentava - e rappresenta - un elemento precipuo e caratteristico della cultura storico-politico-istituzionale che non poteva che trovare già riconoscimento durante il periodo repubblicano degli anni 1931-1936.

Parimenti allo studio condotto sull'ordinamento italiano è possibile operare, anche per l'evoluzione del regionalismo spagnolo, una scansione in fasi.

La prima fase si caratterizza per la mancata scelta, nel testo costituzionale del 1978, di un modello di decentramento territoriale e dunque per la *decostituzionalizzazione*⁴⁵ della forma di Stato. Una fase quest'ultima caratterizzata, come si vedrà a breve, da una forte asimmetria tra Comunità autonome storiche – a cui fu immediatamente riconosciuto

e dunque dalla mancata previsione di un modello ad opera del Costituente spagnolo del 1978 giunge fino alla stagione dei Patti Autonomici degli anni 1981 e del 1992 che conducono alla totale regionalizzazione dello Stato spagnolo. Tale processo non fu dall'esito scontato come segnala Blanco Valdes, R.L. (2003), *Cinque tesi sul decentramento in Spagna* in S. Gambino (a cura di), *Regionalismo Federalismo e Devolution. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, pp. 105-144.

⁴⁴ Il richiamo è qui al pericolo di spinte secessioniste governate dalla criminalità organizzata locale di cui di cui si è accennato nel paragrafo 1.2, in particolare cfr. nota 11.

⁴⁵ Aragón Reyes, M. (2006), *La construcción del Estado autonómico*, in "Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol", n. 54-55, pp. 75-95, si veda in particolare, p. 78 e ss.

l'accesso a forme di autonomia – e territori non caratterizzati per la presenza di particolari *hechos diferenciales*⁴⁶.

Una seconda fase nella quale, viceversa, vi è l'affermazione della simmetria politica e amministrativa di tutte le *Comunidades Autónomas* grazie all'approvazione dei Patti Autonomici del 1981 e del 1992 che portano a completamento il procedimento di regionalizzazione dello Stato spagnolo. Infine, è possibile individuare come ultima fase di tale processo quella ancor oggi in atto connotata da una forte frizione tra centro e periferia causata dall'omogeneità che i Patti Autonomici avevano imposto ed il cui culmine è rappresentato dal 2017, anno in cui la Comunità Autonoma catalana approva una propria dichiarazione d'indipendenza dallo Stato spagnolo rendendo necessaria l'adozione delle misure previste dall'art. 155 della *CE*.

Se però per l'ordinamento italiano si è ritenuto opportuno intraprenderne l'analisi a partire dal processo Costituente, nel caso spagnolo è necessario fare un passo indietro ed analizzare le disposizioni sull'ordinamento territoriale dello Stato previste dalla Costituzione della seconda Repubblica del 1931.

2.1 Il precedente rappresentato dalla Costituzione del 1931 della II Repubblica spagnola

Il precedente rappresentato dalla Seconda Repubblica spagnola – proclamata il 14 aprile 1931 e la cui Costituzione fu approvata il 9 dicembre 1931 – risulta essere fondamentale non solo per comprendere l'influenza che il *modello* di decentramento previsto dalla Costituzione ha avuto sulle scelte dei legislatori costituenti italiano e spagnolo ma finanche per spiegare la portata della questione regionale che sin dagli albori

⁴⁶ Con il termine “*hechos diferenciales*” si indicano le peculiari caratteristiche culturali, storiche, geografiche, economico - sociali che presentano le *Comunidades Autónomas* e alle quali viene offerto un riconoscimento sia dalla Costituzione del 1978 che dagli Statuti delle Comunità Autonome.

del Novecento, viste le aspirazioni autonomiste delle *Comunidades Autónomas* storiche avevano interessato – ed ancor’ oggi interessano – la Spagna.

Dopo la caduta della Dittatura del Generale Primo de Rivera, si trattò di definire le caratteristiche della nascente Repubblica e la questione regionale si impose ai Costituenti: nell’agosto del 1930 era infatti stato stipulato il *Pacto de San Sebastian* nel quale si sanciva il potere della Comunità catalana di proporre alle *Cortes Constituyentes* un proprio Statuto d’autonomia.

Il riconoscimento, precedente all’avvento costituzionale, di una specialità non poteva che condurre ad una scelta di decentramento territoriale; prima la *Comisión Jurídica Asesora* - deputata alla stesura del progetto di Costituzione - e successivamente le *Cortes*, optarono per una forma inedita e mediana tra le due forme di Stato che, guardando al panorama internazionale, si erano già manifestate nell’esperienza degli altri Stati: lo *Stato integrale* fondato sul riconoscimento delle suddette aspirazioni autonomistiche⁴⁷.

Tale *Stato integrale*, così come statuito dall’art. 1, comma 2⁴⁸ della Costituzione, era «compatibile con la autonomia dei Comuni e delle Regioni» e riconosceva – con una formula che richiama fortemente l’art. 148 della Costituzione spagnola del 1978 – alle Province limitrofe e caratterizzate da comuni peculiarità, la facoltà di organizzarsi in *Regioni autonome*⁴⁹. Il processo per l’attribuzione di forme di autonomia di natura

⁴⁷ Cámara Villar, G. (2018), *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, in “Revista de Derecho Politico”, n° 101, enero-abril 2018, pp. 395-430, si veda in particolare p. 403.

⁴⁸ Art. 1 della Costituzione della II Repubblica spagnola, 9 dicembre 1931: «*España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo. La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones. La bandera de la República española es roja, amarilla y morada. La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones*».

⁴⁹ Art. 11 della Costituzione della II Repubblica spagnola, 9 dicembre 1931: «*Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentará su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12.*

En ese Estatuto podrán recabar para sí en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.

politico-amministrative sarebbe avvenuto tramite l'approvazione di uno Statuto con legge dello Stato – ex art. 12 della Costituzione; inoltre, fatte salve le materie di competenza esclusiva dello Stato spagnolo previste dall'art. 14, le Regioni così costituite avrebbero potuto vedersi riconosciute una serie di competenze secondo il dettato degli articoli 15, 16 e 18 della Costituzione.

Il modello di *Stato integrale* così sancito condusse rapidamente all'approvazione di tre Statuti *autonomici*⁵⁰, tuttavia non ebbe modo di mostrare la propria bontà in quanto, a causa della guerra civile spagnola e dell'avvento del regime franchista, si passò repentinamente ad un forte accentramento dello Stato e l'autonomia già riconosciuta fu, tramite di decreti, annullata⁵¹.

La condición de limitrofes no es exigible a los territorios insulares entre sí. Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico».

⁵⁰ Cámara Villar, G. (2018), cfr. nota 25, p. 403 nella quale l'A. ripercorre i processi che condussero, in diverse comunità autonomiche spagnole all'autonomia ed in particolare, «*Cataluña fue la primera región que presentó un proyecto de estatuto que, tras prolongados debates, fue promulgado por ley de 15 de Septiembre de 1932. El Estatuto de Nuria, que establecía la Generalitat como órgano de gobierno de la región, tanto en su interpretación como en su vigencia estuvo muy condicionado por las luchas de partido durante el quinquenio republicano, hasta el punto de que el autogobierno solo tuvo propiamente efectividad durante algo más de dos años, pues fue suspendido como consecuencia de la rebelión de la Generalitat en octubre de 1934 y la proclamación de la República Catalana —al frente de la cual estaba el Presidente Lluís Companys— y solo tras el triunfo del Frente Popular en Febrero de 1936 recobraría de nuevo vigencia. El País Vasco fue la segunda región española que accedió a la autonomía, si bien lo hizo en fecha ya muy tardía, julio de 1936, como consecuencia no solo de los problemas de política nacional como era la enconada oposición de las derechas, sino también de las tensiones internas que se vivían entre los propios partidos y territorios vascos. Siguiendo un complicado proceso, Galicia plebiscitó el Estatuto el 5 de Junio de 1936. Andalucía, Asturias, León y Castilla, País Valenciano, Aragón, Baleares y Canarias elaboraron anteproyectos o proyectos de autonomía, viniendo la sublevación militar y la guerra civil a acabar con tales procesos».*

⁵¹ Baldi B. (2019), Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci e ombre, in "Istituzioni del Federalismo", n. 2, p. 302, nota 5 nella quale l'autore traccia le coordinate del percorso che conduce all'approvazione nel 1931 dello Statuto della Catalogna e dunque alla nascita della *Generalitat* poi seguito dall'approvazione nel 1936 e a pochi mesi dall'avvento franchista dello Statuto della Galizia ed infine dei Paesi Baschi – il ritardo nell'approvazione dello Statuto Autonomico dei Paesi Baschi dipese dal fatto che, il Parlamento nazionale lo rigettò in prima istanza ritenendone il contenuto non consoni alle funzioni e prerogative che avrebbe potuto esercitare la Comunità ed inoltre ne sottolineò la circostanza che non vi fosse avvenuta una piena approvazione referendaria (alcune delle Province Basche non votarono favorevolmente) -.

2.2 La prima fase: dalle ceneri del regime franchista alla scelta del Costituente del 1978 di uno Stato delle Autonomie

Con la caduta del regime franchista – avvenuta dopo la morte del Generale Francisco Franco il 20 novembre del 1975 – per la Spagna si aprì immediatamente una nuova pagina verso una *democraticizzazione* del Paese: la cd. *transición democrática*⁵².

Uno dei primi passi della *transición* fu, nel 1976 e ad opera del Governo Suárez, l'approvazione della *Ley para Reforma Política* che, pur muovendosi nell'ambito della legalità franchista, affermava i principi democratici sui quali si sarebbero dovuti sviluppare gli eventi del nuovo corso democratico del Paese. In particolare, erano considerati quali principi cardine dello Stato la sovranità popolare, il suffragio universale diretto, la democrazia parlamentare e la garanzia per i diritti fondamentali della persona. A completamento di tali misure vi erano poi una serie di *Real Decretos Leyes*⁵³ di cui si segnalano i due più rilevanti: Il *Real Decreto-ley* dell'8 febbraio 1977 che - modificando la *Ley de Asociaciones* - legalizzava la partecipazione di tutti i partiti politici alle elezioni politiche ed inoltre il *Real Decreto-ley* del 18 marzo del 1977 che definiva invece il sistema elettorale di stampo proporzionale⁵⁴.

Tappa fondamentale di tale processo fu l'elezione, il 15 giugno del 1977, delle *Cortes Constituyentes*⁵⁵ cui fu affidato il compito di traghettare il Paese fuori dal franchismo; il delicato compito di redazione di un nuovo testo costituzionale fu invece

⁵² Con il termine *transición democrática* si indica il periodo di storia contemporanea spagnola che va dalla morte del Generale Francisco Franco, passando per la restaurazione della democrazia e giungendo al consolidamento di quest'ultima che si avrà solo nel 1986 con le misure di consolidamento del Governo socialista di Felipe Gonzàles. Per un approfondimento sulle fasi della *transición* si veda: Maravall Herrero, J. H. - Santamaría Ossorio, J. (1989), *Transición política y consolidación de la democracia en España in Tezanos Tortajada J. F. - Cotarelo García, R. - de Blas Guerrero (a cura di), "La transición democrática español"*, pp. 183-249.

⁵³ Aragón Reyes, M. (2006), *La construcción del Estado autonómico*, op. cit nota 39, si veda in particolare p. 76.

⁵⁴ È su quest'ultimo provvedimento che si fonderà, nel 1985, la successiva *Ley Orgánica del régimen electoral general* - cd. LOREG - n. 5 del 19 giugno 1985.

⁵⁵ La Ley para Reforma Política oltre a definire i principi cardine dell'elaborazione della nuova fase

assegnato ad una Commissione costituita in seno alle *Cortes*, la *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*.

Il tema dell'organizzazione territoriale dello Stato più che incontrare significativi momenti di dibattito in sede di Commissione fece emergere una viva contrapposizione durante le sessioni plenarie del Congresso e del Senato.

Le forze politiche che presero parte all'Assemblea Costituente – quattro forze di carattere statale e due forze nazionaliste⁵⁶ – pur convenendo che il decentramento territoriale rappresentasse una forma di garanzia per l'ancora fragile democrazia spagnola, non convenivano invece sul modello di decentramento territoriale da adottarsi⁵⁷. Il dibattito vide da un lato le istanze delle forze nazionaliste rappresentate dal *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) e dal *Pacto Democrático por Cataluña* (PDC) secondo le quali si sarebbe dovuta riconoscere la maggiore gradazione di autonomia possibile alle Comunità autonome – posizione che si poneva quasi al limite dell'indipendentismo - e dall'altro lato, le forze di destra ancora ancorata ai principi franchisti, le idee del partito di *Alianza Popular* (AP) che sosteneva, viceversa, la minor forma di autonomia territoriale cioè un mero decentramento amministrativo. Lo spazio tra le due posizioni estreme era infine occupato dalle sinistre e cioè dal *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e dal *Partido Comunista de España* (PCE) che propendevano per l'opzione federalista. *Fuori dal dibattito* e con il compito di comporre le diverse vedute vi era infine l'*Unión de Centro Democrático* (UDC), il partito del Presidente del Consiglio Suarez.

⁵⁶ I partiti politici che presero parte all'Assemblea Costituente furono: L'*Unión de Centro Democrático* (UDC), il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), il *Partido Comunista de España* (PCE) e l'*Alianza Popular* (AP); a questi si affiancarono i partiti nazionalisti catalano e basco, dunque il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) ed il *Pacto Democrático por Cataluña* (PDC). La presenza di partiti nazionalisti chiaramente orientò le scelte del Costituente.

⁵⁷ Baldi B. (2019), *Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci e ombre*, in "Istituzioni del Federalismo", n. 2, pp. 299-328, nel quale l'A. ben sintetizza la portata delle questioni che si posero in Assemblea Costituente. In particolare, si veda p. 303: «[...] fra le diverse forze politiche presenti nell'Assemblea Costituente esisteva sostanziale accordo sull'ipotesi di dar vita ad uno Stato decentrato su base regionale. Ma non c'era consenso sulla specifica forma da dare a questo Stato: solo regionale oppure federale? Un decentramento per lo più amministrativo oppure essenzialmente politico con tanto di devoluzione del potere legislativo? Solo per le Comunità storiche o esteso a tutto il territorio statale?»

Vista la diversità di vedute, “si decise di non decidere”⁵⁸ e si optò per un *patto sul processo* – con l’indicazione del procedimento che avrebbero dovuto (*rectius*, potuto) seguire le CCAA per conseguire il riconoscimento dell’autonomia – piuttosto che per un *patto sul modello*⁵⁹. Nasce così la peculiare forma di Stato che la dottrina ha felicemente definito come *autonómico* (o delle autonomie) che – oltre alle caratteristiche intrinseche di cui si tratterà a breve – rappresentava (e rappresenta) un *unicum* nel panorama comparato. Si tratta di una forma di Stato a metà strada tra lo Stato regionale – il cui unico esempio era rappresentato dall’ordinamento italiano – e lo Stato federale.

Uno degli articoli della Costituzione spagnola nei quali è plasticamente individuabile il *compromesso* costituzionale sulla forma di Stato è l’art. 2⁶⁰ della *Constitucion espanola*⁶¹ – sin da ora CE –: il riconoscimento dell’unità della Nazione spagnola viene ad affiancarsi alla garanzia delle *nazionalità* e delle *Regioni* che la compongono. Pur nel chiaro richiamo all’art. 5 della Costituzione italiana, il riconoscimento delle *nazionalità* e *Regioni*⁶² è individuato sul piano ipotetico in quanto (a differenza della Costituzione italiana che nel suo art. 131 optava per un modello di regionalismo dall’alto) si rimetteva la scelta alla discrezionalità delle Province in ossequio al principio dispositivo e pertanto non si poteva prevedere quali Province avrebbero poi attivato il procedimento verso l’autonomia.

⁵⁸ Baldi, B. (2019), *Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci e ombre*, op. cit., p. 304.

⁵⁹ Blanco Valdes, R. L. (2008), *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile*, in Gambino, S., *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Giuffrè ed., Milano. Si veda in particolare il paragrafo 1, “*La nascita dello Stato autonomico e la prima morte del problema nazionale*”, pp. 103-107.

⁶⁰ Art. 2 CE, «La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime.»

⁶¹ È possibile consultare il testo consolidato della Costituzione spagnola sul sito internet dell’*Agencia Estatal - Boletín Oficial del Estado* al seguente [indirizzo](#).

⁶² Alcuni autori hanno riflettuto sul dualismo nazionalità – Regioni dove per nazionalità si intendevano le Comunità Autonome storiche mentre con Regioni si intendevano le nuove Comunità che sarebbero potute sorgere dopo l’avvento costituente. Per un approfondimento sul tema si veda: Baldi, B. (2019), *Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci e ombre*, op. cit. nota 51, in particolare par. 2.1 “Nazione, nazionalità e Regioni” p. 305 e ss.

Dunque, a fronte della *decostituzionalizzazione* della forma di Stato si disegnò il solo procedimento per il riconoscimento dell'autonomia e si definirono inoltre i principi al cui rispetto sarebbero stati ancorati gli Statuti Autonomici.

In che modo avvenne la *regionalizzazione* spagnola? Così come operato per l'ordinamento italiano, anche autorevole dottrina⁶³ spagnola ritiene che il decentramento sia avvenuto in due fasi: una prima *decentralizzazione* a favore delle sole Comunità autonome storiche – i cui Statuti furono approvati immediatamente dopo l'entrata in vigore della Costituzione 1978 – generando dunque una *decentralizzazione asimmetrica* ed una seconda *decentralizzazione*, questa volta *simmetrica*, a seguito dei Patti Autonomici degli anni 1981 e 1992 che attribuirono la medesima autonomia a tutte le Comunità autonome.

Tuttavia, prima di interrogarci sul risultato di tali decentralizzazioni è necessario analizzare i due procedimenti per l'autonomia.

La Costituzione spagnola del 1978 prevedeva – e prevede – due differenti procedimenti per il riconoscimento dell'autonomia che le future ed eventuali Comunità Autonome avrebbero potuto attivare: un procedimento ordinario o di *via lenta* previsto dall'art. 143⁶⁴ della *CE* ed un procedimento aggravato o di *via rapida* previsto invece dall'art. 151⁶⁵ *CE*.

⁶³ Blanco Valdes, R. L. (2008), *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile*, op. cit nota 53,

⁶⁴ Articolo 143, Costituzione spagnola del 1978, «1. Nell'esercizio del diritto alla autonomia riconosciuto nell'articolo 2 della Costituzione, le province limitrofe dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche, i territori insulari e le province costituenti entità regionali storiche, potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome in base a quanto previsto in questo Titolo e nei rispettivi Statuti. 2. L'iniziativa del procedimento diretto ad ottenere l'autonomia spetta a tutte le Deputazioni interessate o al corrispondente organo *interinsulare* e ai due terzi dei municipi la cui popolazione costituisca almeno la maggioranza del corpo elettorale di ogni provincia o isola. Tali requisiti dovranno essere verificati entro il termine di sei mesi dalle prime intese adottate allo scopo da alcuni degli Enti locali interessati. 3. Ove il procedimento non possa perfezionarsi, l'iniziativa non potrà ripresentarsi prima del decorso di cinque anni».

⁶⁵ Articolo 151, Costituzione spagnola del 1978: 1. Non sarà necessario far trascorrere il termine di cinque anni, cui fa riferimento il comma 2 dell'articolo 148, qualora la iniziativa del procedimento di autonomia sia concordata, nel termine di cui all'articolo 143, 2, oltre che dalle Deputazioni o organi *interinsulari* corrispondenti, dai tre quarti dei Municipi di ognuna delle province interessate che rappresentino almeno la maggioranza del corpo elettorale di ognuna di esse e detta iniziativa sia ratificata con referendum tramite il

È bene tracciare, seppur sinteticamente, i percorsi dei due procedimenti.

Secondo il procedimento ordinario, «le province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le provincie con entità regionali storiche» avrebbero avuto accesso all'autogoverno istituendosi in Comunità Autonoma su iniziativa di tutte le Province e dei due terzi dei Comuni delle stesse la cui popolazione avesse avuto la maggioranza dell'elettorato attivo delle elezioni di ogni Provincia. Il procedimento si considerava concluso solo dopo l'approvazione dello Statuto mediante *Ley organica*. Tale procedimento avrebbe concesso un accesso graduale all'autonomia prevedendo sin da subito il riconoscimento delle competenze previste dall'art. 148⁶⁶ e demandando al periodo immediatamente successivo ai cinque anni

voto favorevole della maggioranza assoluta degli elettori di ogni provincia nei termini che una legge organica stabilisca. 2. Nel caso previsto dal comma precedente il procedimento per la elaborazione dello Statuto sarà il seguente: I. Il Governo convocherà tutti i Deputati e Senatori eletti nelle circoscrizioni comprese nell'ambito territoriale che intenda ottenere l'autogoverno affinché si costituiscano in Assemblea al solo fine di elaborare il corrispondente progetto di Statuto di autonomia tramite l'accordo della maggioranza assoluta dei suoi membri. II. Il progetto di Statuto approvato dalla Assemblea dei parlamentari verrà trasmesso alla Commissione Costituzionale del Congresso che, nel termine di due mesi, lo esaminerà col concorso e l'assistenza di una delegazione della Assemblea proponente per determinare di comune intesa la sua formulazione definitiva. – III. Ove si raggiunga tale accordo, il testo ottenuto sarà sottoposto a referendum dal corpo elettorale delle province comprese nell'ambito territoriale del progettato Statuto. IV. Se il progetto di Statuto è approvato in ogni provincia dalla maggioranza dei voti validamente espressi, verrà trasmesso alle Cortes Generali. Le Assemblee di entrambe le Camere decideranno sul testo mediante un voto di ratifica. Approvato lo Statuto, il Re lo sanzionerà e lo promulgherà come legge. V. Ove non venga raggiunto l'accordo cui si riferisce il numero 2 di questo comma, il progetto di Statuto sarà inoltrato come progetto di legge davanti alle Cortes Generali. Il testo approvato da queste sarà sottoposto a referendum del corpo elettorale delle province comprese nell'ambito territoriale del progettato statuto. Ove sia approvato dalla maggioranza dei voti validamente espressi in ogni provincia si farà luogo alla sua promulgazione nei termini di cui al numero precedente. 3. Nei casi di cui ai numeri 4 e 5 del comma precedente la mancata approvazione del progetto di Statuto da parte di una o diverse province non sarà di ostacolo alla costituzione delle Comunità Autonome progettate fra le rimanenti, nella forma che stabilisca la legge organica prevista dal comma i di questo articolo.

⁶⁶ 1. Le Comunità Autonome potranno avere competenza nelle seguenti materie: Comma 1. Organizzazione delle istituzioni di autogoverno. 2. Le variazioni dei confini municipali compresi nel loro territorio e, in generale, le funzioni che spettano allo Stato nei confronti degli Enti locali e il cui trasferimento venga autorizzato dalla legislazione sugli Enti locali. 3. Ordinamento del territorio, urbanistica e abitazione. 4. Le opere pubbliche di interesse della Comunità Autonoma sul proprio territorio. 5. Le ferrovie e strade il cui tracciato si svolga interamente sul territorio della Comunità Autonoma e, nello stesso ambito, i trasporti svolti con questi mezzi o via cavo. 6. I porti di rifugio, i porti e aeroporti sportivi e, in generale, quelli non addetti ad attività commerciali. 7. L'agricoltura e l'allevamento, in conformità all'ordinamento generale dell'economia. 8. I boschi e le miglione forestali. 9. La gestione della tutela ambientale. 10. Progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti idraulici, canali e sistemi di irrigazione d'interesse della Comunità

dall'approvazione del primo Statuto – e mediante una riforma dello stesso – il riconoscimento delle competenze stabilite nell'ambito dell'art. 149 CE.

Il procedimento aggravato, o di *via rapida* – previsto invece dall'art. 151 della CE, prevedeva invece che su iniziativa di tutte le Province e tre quarti dei Comuni ed inoltre la maggioranza degli elettori espressa mediante *referendum*, si sarebbe potuto attivare il procedimento per il riconoscimento immediato della maggiore forma di autonomia prevista e dunque la competenza nelle materie indicate dall'art. 149 salvo per le materie indicate dal primo comma di competenza esclusiva dello Stato.

Negli anni immediatamente successivi all'approvazione del testo costituzionale, mediante il procedimento previsto dall'art. 151 e giovando della seconda disposizione transitoria⁶⁷ della CE, le Comunità storiche della Catalogna e dei Paesi Baschi già nel 1979 poterono accedere alla maggiore autonomia concessa mediante l'attribuzione del catalogo di competenze previste dall'art. 149 CE. Tale circostanza – ancorché scontata – non è del tutto irrilevante in quanto segna l'adesione dei catalani e baschi al *patto sul processo* che si affermò con la CE; tuttavia è bene segnalare che l'idillio era dovuto ad una affermazione asimmetrica del regionalismo ed all'attribuzione di autonomia alle due uniche Comunità

Autonomia; acque minerali e termali. 11. La pesca nelle acque interne, la raccolta dei frutti di mare e l'acquicoltura, la caccia e pesca fluviale. 12. Mercati locali. 13. L'aiuto allo sviluppo economico della Comunità Autonoma nel quadro degli obiettivi indicati dalla politica economica nazionale. 14. L'artigianato. 15. Musei, biblioteche, conservatori musicali d'interesse della Comunità Autonoma. 16. Patrimonio artistico d'interesse della Comunità Autonoma. 17. L'aiuto alla cultura, alla ricerca e, se del caso, all'insegnamento della lingua della Comunità Autonoma. 18. Promozione e controllo del turismo nel proprio ambito territoriale. 19. Promozione dello sport e della conveniente utilizzazione del tempo libero. 20. Assistenza sociale. 21. Sanità e igiene. 22. La vigilanza e protezione sui propri edifici e impianti. Il coordinamento e ulteriori facoltà in relazione alle politiche locali nei termini che stabilisca una legge organica. Comma 2. Le Comunità Autonome potranno in seguito ampliare le proprie competenze, nel quadro fissato nell'articolo 149, dopo il decorso di cinque anni e in seguito alla riforma dei loro Statuti.

⁶⁷ Il disposizione transitoria alla Costituzione spagnola, 1978: «I territori che in passato abbiano approvato con plebiscito progetti di Statuti di Autonomia e al momento della promulgazione di questa Costituzione siano dotati di regimi provvisori di autonomia, potranno procedere immediatamente nelle forme di cui al comma 2 dell'articolo 148, qualora così decidano a maggioranza assoluta i loro organi collegiali superiori, comunicandolo al Governo. Il progetto di Statuto sarà elaborato conformemente a quanto stabilito nell'articolo 151, numero 2, su convocazione dell'organo collegiale di autonomia provvisoria».

Autonome con forti spinte nazionalistiche. L'*idillio* si interruppe quando, con la stagione dei Patti Autonomici si diede avvio alla stagione della simmetria.

2.3 Lo slancio all'autonomia simmetrica dato dalla stagione dei Patti Autonomici e l'attuale configurazione dei rapporti Stato - Comunità Autonome

I diversi procedimenti seguiti dalle costituenti Comunità Autonome, il dibattito politico sull'approvazione dello Statuto galiziano ed il fallimento politico del *referendum* andaluso del febbraio 1980⁶⁸ riaprirono in Spagna "la partita sull'autonomia". I due più grandi partiti nazionali – UDC ed il PSOE⁶⁹ – ritennero infatti che, la *decostituzionalizzazione* rendesse necessario un prolungamento del processo Costituente e dunque la promozione di diversi Accordi che avrebbero potuto e dovuto sopperire all'assenza di un modello di regionalismo.

Con i Patti Autonomici del 31 giugno del 1981, «il Governo della Nazione ed il partito che lo sosteneva, l'*Unión de Centro Democrático*, insieme ai rappresentanti del Partito Socialista» intrapresero una seconda fase del regionalismo spagnolo che si caratterizzò per la definizione delle caratteristiche del modello.

Si comprese infatti che, a fronte della sola previsione del procedimento per il riconoscimento d'Autonomia, si era generata una forte asimmetria tra i territori che componevano lo Stato spagnolo; tutto ciò rappresentava un rischio per la conquistata

⁶⁸ Si segnala che, a tali eventi riguardanti il solo assetto territoriale, si affiancò nel febbraio 1981 un colpo di stato militare, cd. golpe *Tejero* dal nome del tenente colonnello Antonio Tejero Molina che guidava alcune truppe militari della Guardia Civil nell'attività sovversiva - il cui atto più grave fu l'assalto al *Congreso de los Diputados*. Seppur il golpe fallì, diede una spinta nel verso di un necessario completamento del disegno regionalista spagnolo.

⁶⁹ Per un'analisi del ruolo dei partiti nello sviluppo dello Stato Autonomico ed in particolare rispetto ai Patti autonomici 1981-1983 e 1992 si veda Presno Linera M. A. (2002), *Ruolo dei partiti politici e sviluppo dello "Stato autonomico" spagnolo*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 9 settembre 2002, consultabile al seguente [indirizzo](#).

democrazia. Si decise dunque di orientare il processo di decentramento territoriale mediante una *mapa autonómica* che prevedeva l'accesso all'Autonomia della maggior parte delle Province spagnole pur nel riconoscimento delle pregresse peculiarità. Nel 1983, grazie alla previsione dei Patti Autonomici del 1981 (e delle leggi organiche alla stessa collegate) si configurò un sistema che stabilì: a) una generalizzazione dell'Autonomia territoriale; b) la definizione della natura politica dell'Autonomia riconosciuta alle Comunità autonome; c) il mantenimento della differenziazione delle competenze tra le cinque Comunità storiche che si erano andate costituendo con il procedimento aggravato (Catalogna, Paesi Baschi, Galizia, Andalusia, Navarra), le due Comunità cui fu riconosciuta autonomia piena (Comunità Valenziana e Canarie) ed le dieci Comunità autonome cui si riconobbe il minor grado di autonomia; d) l'approvazione di tutti gli Statuti Autonomici (che si precisa, non avevano contenuto uniforme).

Trascorsi 5 anni dall'approvazione degli Statuti Autonomici degli anni 1983 cominciarono tuttavia a sollevarsi le voci delle Comunità Autonome nelle quali, nel frattempo, si erano formati diversi partiti nazionalisti che chiedevano il riconoscimento *ex art. 148, c. 2 CE* della maggiore attribuzione di competenze possibile. Per rispondere a tale esigenza con i Patti Autonomici del 1992 - i cui effetti vennero previsti dalla *Ley Organica* del 23 dicembre 1992, n. 9/1992 - si assistette ad una forte *omogenizzazione* delle competenze delle diciassette Comunità Autonome facendo salvi solo gli *hechos diferenciales* previamente riconosciuti.

Tale circostanza, come si vedrà nel successivo capitolo, ha creato le condizioni per le Comunità Autonome storiche – da sempre *gelose* della loro posizione privilegiata – di dichiarare *guerra* a Madrid per vedersi riconosciuta maggiore autonomia tramite la riforma dei loro Statuti o addirittura, come avvenuto nel solo caso catalano, per dichiararsi indipendenti dalla Spagna.

PARTE II - ELEMENTI DI FRIZIONE, EVOLUZIONE ED INVOLUZIONE NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI ITALIANO E SPAGNOLO

2. Alcune premesse di metodo

La prima parte del presente elaborato si è posta l'obiettivo di ricostruire il percorso del regionalismo negli ordinamenti italiano e spagnolo evidenziandone un'univoca linea evolutiva – seppur talvolta percorsa lentamente – che ha condotto all'assetto istituzionale ancor 'oggi vigente.

In questa seconda parte, invece, si porrà l'attenzione sulle *frizioni* e sulle *tendenze evolutive ed involutive*⁷⁰ che, pur manifestandosi entro la cornice dei due sistemi regionali – talvolta ipotizzando un avvicinamento a forme di decentramento territoriale di stampo federale, talaltra promuovendo invece un forte accentramento –, non hanno trovato poi affermazione nei due testi costituzionali.

Tra tali *tendenze* si è deciso di ricomprendere anche lo studio degli effetti che, sui due sistemi regionali, ha avuto – o avrà – l'emergenza sanitaria provocata, sin dal febbraio 2020, dalla rapida diffusione del virus SARS-Cov-2.

L'analisi di tali “elementi di tensione” sarà fondamentale per poter poi operare alcune riflessioni conclusive sulle riforme – micro o macro – dei due sistemi di decentramento territoriale che potrebbero rendersi opportune.

⁷⁰ Sia concessa una premessa: i termini *evoluzione* ed *involutione* devono essere qui interpretati nel loro uso comune e senza volervi in alcun modo attribuire un giudizio di merito. Con il termine *evoluzione* ci si riferirà dunque “[...] allo sviluppo di un processo ordinato ad un determinato fine” mentre con il termine *involutione* si indicherà “l'atto d'avvolgersi su sé stesso, di ritornare a condizioni precedenti”. Le due definizioni sono state mutate dal *Vocabolario on line* dell'Istituto Treccani.

2.1 La *travagliata* cronologia delle riforme del Titolo V della Costituzione: dalla faticosa attuazione della l. cost. 3/2001 al tentativo di riforma costituzionale Renzi-Boschi

La riforma del Titolo V che, nei primi anni 2000, si proponeva di innovare fortemente i rapporti tra Stato e Regioni non solo mediante l'inversione delle competenze a quest'ultimi spettanti ma finanche attraverso la "novellazione" della maggior parte dell'articolato costituzionale afferente Regioni ed enti locali, fu un insuccesso. Seppur fu chiaro sin da subito che, per l'attuazione dell'ambizioso progetto di Riforma, sarebbe stato necessario sia l'attività congiunta di Stato e Regioni che lo sforzo d'attuazione⁷¹ del Legislatore (impegno resosi ancor più evidente visto l'esponenziale incremento delle controversie devolute alla Corte Costituzionale in materia di competenza concorrente ed in materia di determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al 117, comma 3), tale impegno non si manifestò mai del tutto. Quando tale tentativo fu operato, come nel caso della l. 131/2003, cd. *Legge la Loggia*⁷² concernente le «*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*», l'endemica incertezza nel riparto delle competenze e la mancata definizione dei principi fondamentali, resero ogni sforzo inadeguato⁷³.

⁷¹ Cecchetti, M. (2002), *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in "Osservatorio sul federalismo" poi federalismi.it, consultabile al seguente [indirizzo](#).

⁷² È possibile consultare il testo della legge n. 3/2001 cd. *Legge La Loggia* per l'attuazione della riforma del Titolo V al seguente indirizzo. Si segnala inoltre che quest'ultima fu oggetto del sindacato di legittimità costituzionale; per un approfondimento sulle pronunce della Corte Costituzionale si veda: Barbero, M. (2004), *La Corte Costituzionale interviene sulla Legge "La Loggia" – Note a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004*, in "Forum di quaderni costituzionali", consultabile al seguente [indirizzo](#).

⁷³ A riprova della difficoltà d'attuazione della riforma del titolo V è possibile riportare due esempi che appaiono particolarmente calzanti. In primo luogo, il procedimento per l'attuazione del "federalismo fiscale" – introdotto nell'ordinamento italiano dal novellato art. 119 Cost. – seppur aveva incontrato un certo impegno ad opera del legislatore che si era impegnato dapprima nell'approvazione della legge 42/2009 e poi nell'emanazione di una serie di Decreti delegati, incontrò una seria battuta d'arresto a causa della crisi finanziaria degli anni 2008-2011 che impose, all'allora Governo Monti, di rivedere la spesa e le Regioni furono le prime istituzioni ad esser colpite in quanto accusate d'esser la causa delle difficoltà economiche che attraversava il Paese. Per un approfondimento sull'influenza che la crisi finanziaria ebbe sull'attuazione del Titolo V, si veda: Mazzola, G. (2015), *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*,

Le vicende attuative della riforma del Titolo V possono senz'altro ascrivarsi nell'ambito delle "frizioni" di cui si accennava in premessa. Frizioni che hanno condotto, negli anni successivi alla sua approvazione, a continue riletture ed "interferenze"⁷⁴ ad opera dei successivi legislatori oltreché, come si anticipava, all'incessante opera di "interpretazione" svolta dalla Corte Costituzionale.

Tuttavia, a voler individuare un merito della riforma del Titolo V potrebbe dirsi che aveva inaugurato un nuovo metodo di riforma costituzionale, ad appannaggio della maggioranza parlamentare e con il successivo (ed eventuale) ricorso al referendum confermativo così come previsto dall'articolo 138, comma 2 della Costituzione⁷⁵ sostituendo dunque il fallimentare strumento delle Commissioni bicamerali.

Nel solco di tale nuovo metodo di riforma - e sperando di incassare lo stesso risultato già conseguito dal centro-sinistra nel 2001 - il centro-destra intraprese, sin dalle prime battute della XIV Legislatura, un'incessante attività di rielaborazione di una riforma costituzionale⁷⁶ che andasse a modificare (nuovamente) l'intero articolato della parte II della Costituzione e che potesse condurre ad una evoluzione del sistema regionale italiano in chiave spiccatamente federale.

Seppur, tale tentativo d'*evoluzione* del sistema non condusse ai risultati dai suoi promotori sperati, può essere utile richiamarne gli estremi. Il *Ministro per le Riforme istituzionali e la devoluzione* del II Governo Berlusconi, Umberto Bossi – allora

in "Amministrazione in cammino", luglio 2015, in particolare, pp. 2-3. In secondo luogo, può esser calzante richiamare il fatto che il novellato art. 116 Cost. ed in particolare il nuovo comma III non trovarono applicazione sino al 2017. Come si dirà in modo più approfondito nel prossimo paragrafo, se ne propose finanche l'abrogazione.

⁷⁴ Il felice richiamo all'"interferenza" quanto ai continui ritocchi del Titolo V a partire dal 2001 si deve a Mazzola G., op. cit. nota 73, p. 2.

⁷⁵ Caravita, B. (2016), *Riforma e referendum: un metodo che unisce*, in Federalismi.it, n. 7/2016 consultabile al seguente [indirizzo](#).

⁷⁶ Le tappe del fallimentare percorso verso il federalismo constarono di 3 progetti di riforma: il progetto Bossi (A.S. 1187), il successivo progetto La Loggia (A.S.1545) ed infine la bozza Lorenzago (d.d.l. costituzionale A.S. 2544) che, prontamente modificato in Parlamento, andò a formare il testo della legge costituzionale di modifica della parte II della Costituzione, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 18/11/2005 e sottoposto a referendum confermativo – con esito negativo – nell'estate 2006.

Segretario federale della Lega Nord⁷⁷ – immaginava di poter riformare il sistema di decentramento territoriale italiano in chiave federale istituendo, da un lato, “il Senato federale della Repubblica” – che tuttavia di federale aveva ben poco – e promuovendo inoltre un inedito riparto delle competenze il cui profilo più innovativo era la *devoluzione* alle Regioni di diritto comune della competenza esclusiva in materia di sanità, scuola e polizia locale⁷⁸. Oltre a ciò, la riforma mirava poi a correggere i profili problematici che la riforma del Titolo V del 2001 aveva palesato e dunque promuoveva una totale riformulazione dell’assetto delle competenze così come statuito dall’art. 117 Cost⁷⁹.

⁷⁷ Un interessante nota sulla progressione delle politiche *independentiste* portate avanti dalla Lega Nord negli ultimi trent’anni è rinvenibile sul portale web del Sole24Ore, in un articolo di Andrea Gagliardi e Andra Marini intitolato “Dalla secessione di Bossi all’autonomia della Lega autonomista: la lunga storia del federalismo”, consultabile al seguente [indirizzo](#).

⁷⁸ Olivetti, M. (2008), *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia* su *Cuestiones Constitutionales*, n°18 enero/julio 2008, México, 17: «In effetti, già nell’estate 2001 – prima, dunque, che la legge costituzionale n. 3/2001 entrasse in vigore, a seguito del referendum confermativo del 7 ottobre di quell’anno - il leader della Lega Nord e Ministro delle Riforme istituzionali, Umberto Bossi e il Ministro dell’Economia Giulio Tremonti avevano fatto circolare, in via informale, un progetto di legge costituzionale nel quale era sintetizzata la riforma costituzionale sostenuta dalla nuova maggioranza parlamentare di centro-destra. L’obiettivo fondamentale di tale progetto era l’attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa espressamente qualificata come esclusiva in materia di “organizzazione ed assistenza sanitaria”, “organizzazione scolastica”, “definizione dei programmi scolastici di interesse specifico della Regione” e “polizia locale”. La proposta di trasferire queste materie alle Regioni – cui essi spettavano peraltro già in parte (in base al testo costituzionale originario, ma soprattutto in base al testo riformato nel 2001) – venne presentata con lo slogan della *devolution*, riprendendo la definizione corrente delle riforme realizzate dal governo laburista britannico dopo il 1997 per dotare la Scozia, il Galles e l’Irlanda del Nord di istituzioni autonome. Nel 2002 il secondo governo Berlusconi presentò formalmente al Senato un progetto con tale contenuto, che fu approvato in prima lettura da parte delle due Camere. Esso venne però abbandonato dalla stessa maggioranza di centro-destra all’inizio del 2003, poiché nell’opinione pubblica esso veniva percepito come troppo sbilanciato in senso regionalista e potenzialmente pericoloso per l’unità nazionale». Un secondo progetto, approvato dal governo Berlusconi nella primavera del 2003, mirava ad armonizzare la c.d. *devolution* all’interno del nuovo titolo V, riformato nel 2001, e al tempo stesso a correggere sensibilmente quest’ultimo. Anche questo progetto ebbe però vita breve, essenzialmente per ragioni politiche: anche se corretta, la *devolution* sembrava inaccettabile ai partiti della maggioranza diversi dalla Lega Nord».

⁷⁹ Bin, R., Falcon, D. (2012), *Diritto Regionale*, Il Mulino, p. 101, nella quale gli Autori sintetizzano proficuamente il riparto delle competenze che sarebbe derivato dall’approvazione del tentativo di riforma 2005-2006. In particolare, per evidenti esigenze di uniformità sull’intero territorio nazionale – che non erano state adeguatamente valutate dal legislatore costituzionale del 2001 – venivano attribuite alla competenza legislativa dello Stato una serie di materie che erano finite nel novero delle materie di competenza concorrente; venivano poi, come già accennato, devolute alla competenza esclusiva delle Regioni le materie sanità, scuola e polizia locale ed infine subiva una forte contrazione l’elenco di materie di competenza concorrente.

Il progetto di riforma rubricato “*modifiche alla Parte II della Costituzione*”⁸⁰, pur approvato a maggioranza assoluta nei due rami del Parlamento nel novembre 2005⁸¹, sottoposto a referendum confermativo il 25 e 26 giugno del 2006 non incontrò il favore dell’elettorato e dunque la riforma non entrò mai in vigore.

Si riproponeva il problema dell’attuazione della riforma del Titolo V; tale problematica fu successivamente evidenziata anche nelle Relazioni finali prodotte dal Comitato per la riforma costituzionale – giornalmisticamente conosciuto come *Comitato dei Saggi* – istituito nel giugno 2013 dall’allora Presidente Enrico Letta e che, pur proponendo una serie di misure volte ad eliminare la conflittualità tra i due livelli di governo, evidenziava l’enorme difficoltà di riforma del Titolo V i cui più grandi problemi erano da rinvenirsi: nell’*«incerto riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni; nel mancato raccordo fra funzioni legislative e amministrative; nella mancanza di coordinamento con il sistema delle autonomie locali»*⁸².

Ad oltre un decennio dalla sua adozione, la riforma del Titolo V era ancor tutt’altro che attuata ed anzi palesava ancora profili di forte problematicità.

Al fine di trovare una soluzione a tale annosa questione – ed anche in ragione della mai assopita tendenza alle riforme costituzionali che ha rappresentato una costante della storia politico-istituzionale italiana degli ultimi trent’anni – durante il corso della XVII legislatura, successivamente al passaggio di consegne “traumatico” dal Presidente

⁸⁰ L’ambizioso progetto di riforma costituzionale promossa dal centro-destra negli anni 2005/2006, pur avendo quale profilo più discusso – e più innovativo – la cd. *devolution* prevedeva uno stravolgimento dell’intero assetto costituzionale italiano partendo dalla riduzione del numero dei parlamentari e dalla fine del bicameralismo perfetto, passando per l’affermazione di forti poteri in capo al Primo Ministro fino ad arrivare a prevedere la modifica del numero dei giudici di nomina parlamentare della Corte Costituzionale. Per una breve ma efficace analisi della riforma, si veda Caravita, B. (2005), *La riforma costituzionale: discutiamone con calma*, in “Federalismi.it”, 1° dicembre 2005, consultabile al seguente [indirizzo](#).

⁸¹ È possibile consultare il testo della legge costituzionale A.S. 2544-D così come pubblicato in G.U. il 18/11/2005 al seguente [indirizzo](#).

⁸² Mazzola, G. (2015), *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, in “Amministrazione in cammino”, luglio 2015., p. 9. Nella prima parte di tale contributo, l’A. analizza le conclusioni contenute nelle due Relazioni finali promosse dal *Comitato per le Riforme Costituzionali* – cd. Comitato dei Saggi – nominato dapprima dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano poi confermato dal Presidente del Consiglio Enrico Letta, durante il corso della XVII Legislatura.

del Consiglio Enrico Letta al Presidente Matteo Renzi, fu presentato alle Camere un nuovo progetto di riforma costituzionale⁸³ che riguardava, tra le altre norme costituzionali, anche il Titolo V della Costituzione.

Prima di analizzare come si sarebbe configurato il nuovo assetto dei poteri tra centro-periferia laddove la riforma fosse entrata in vigore, è bene operare una precisazione sul contesto politico di approvazione della stessa: a differenza dei due precedenti – riforma costituzionale l. cost. 3/2001 e tentativo di riforma della maggioranza di centro-destra nel 2006 – nel 2016, si tentò di approvare l’articolato di riforma a maggioranza dei due/terzi e grazie ad un *patto* (giornalisticamente definito *patto del Nazareno*⁸⁴) tra le forze di maggioranza ed opposizione che, almeno *in potenza*, avrebbe promosso uno «*sviamento del metodologico dell’art. 138 Cost.*»⁸⁵. La cronaca di quegli anni diede atto dapprima del fallimento del *patto del Nazareno* e poi del tentativo di riforma Boschi-Renzi, rigettato dall’elettorato a seguito del referendum del 4 dicembre 2016.

Tornando alle innovazioni che avrebbero interessato il Titolo V, si sarebbe affermato un forte *riaccentramento* delle competenze dovuto all’abrogazione del comma

⁸³ Il progetto di riforma costituzionale, D.D.L. costituzionale S. 1429 recante le «disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» - pubblicato in G.U. n. 88 del 15/4/2016, giornalisticamente rinominato Riforma Renzi-Boschi (dal nome dei promotori il Presidente del Consiglio Matteo Renzi ed il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi) promuoveva una riforma organica del dettato costituzionale che sollecitò un acceso dibattito sia in dottrina che tra le pieghe della politica italiana. Per un approfondimento che copra ogni segmento della riforma si rimanda alla consultazione dei contributi pubblicati nel FOCUS – Riforma Costituzionale promosso dalla rivista federalismi.it, consultabile al seguente [indirizzo](#).

⁸⁴ Il *patto del Nazareno*, stipulato dall’allora segretario del Partito Democratico, Matteo Renzi ed il presidente di Forza Italia, Silvio Berlusconi, prese il nome - per metonimia - dal luogo in cui quest’ultimo fu stretto, il Largo nel Nazareno a Roma ove si trova la Sede nazionale del Partito Democratico. Il patto aveva come obiettivo una serie di riforme costituzionali tra cui la riforma del Titolo V, il superamento del bicameralismo perfetto e la trasformazione del Senato in “Camera delle Autonomie” ed infine l’approvazione di una nuova legge elettorale. L’elezione a Presidente della Repubblica di Sergio Mattarella sancì la fine del patto e dunque il Partito Democratico portò avanti la riforma senza il supporto di Forza Italia.

⁸⁵ Di tale avviso, Tondi della Mura, V. (2016), *Il paradosso del Patto del Nazareno: Se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in Rivista AIC, n. 2/2016.

3 dell'art. 117 – che statuiva ed ancor oggi statuisce le materie di competenza concorrente – e ne prevedeva la confluenza della gran parte delle materie suddette nella competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, comma 2*⁸⁶.

Un ritorno alla centralità dello Stato confermato poi dall'introduzione della cd. clausola di supremazia⁸⁷ che avrebbe trovato cittadinanza al comma 4 dell'art. 117⁸⁸ laddove si prevedeva che, nel caso in cui vi fossero state ragioni di «tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale» la legge dello Stato sarebbe potuta intervenire, su proposta del Governo, in materie pur non riservate alla sua competenza esclusiva⁸⁹.

A mio giudizio l'ipotesi di forte accentramento prevista dalla riforma Renzi-Boschi poteva senz'altro qualificarsi come tentativo di “involuzione” del sistema di decentramento territoriale e dunque un ritorno all'idea centralista che aveva caratterizzato la prima fase del regionalismo italiano. Le Regioni sarebbero potute diventare «enti di area vasta fondamentalmente con competenze amministrative»⁹⁰.

Come anticipato, il referendum confermativo del 4 Dicembre 2016, ebbe esito negativo e dunque non permise l'entrata in vigore della riforma Renzi-Boschi.

⁸⁶ Per un raffronto tra il testo costituzionale vigente ed il testo costituzionale così come derivante dalla riforma Renzi-Boschi si veda la tabella comparativa estratta da Costanzo, P. - Giovannelli, A. - Trucco, L. (2015), *Forum sul D.D.L. Costituzionale Renzi-Boschi. Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli ed., Torino, consultabile al seguente [indirizzo](#).

⁸⁷ Per un interessante approfondimento sulla clausola di supremazia previsto dall'art. 117, comma 4 – di cui autorevole dottrina ne segnalava l'analisi congiunta al superamento del bicameralismo e l'introduzione del Senato delle Regioni ed inoltre al nuovo riparto di competenze tra centro e periferia – del progetto di riforma Renzi-Boschi, si veda: Mone, D. (2016), La clausola di supremazia tra Senato “territoriale” e depotenziamento del ruolo delle Regioni, in *federalismi.it*, FOCUS – Riforma Costituzionale, consultabile al seguente [indirizzo](#).

⁸⁸ Testo del comma 4 dell'art. 117 Cost. così come previsto dal progetto di riforma Renzi-Boschi: «Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.»

⁸⁹ Si noti, di clausola di supremazia si è tornato a parlare durante la prima ondata dell'emergenza sanitaria provocata dal diffondersi del virus Covid-19 in Italia nel periodo tra il febbraio ed il marzo 2020. Di ciò si tratterà più approfonditamente nel paragrafo 3.1.

⁹⁰ Mazzola, G. (2020), *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'Autonomia?*, in “Nomos, le attualità del diritto - Problemi giuridici dell'emergenza Corona virus”, n.1, p.5.

2.1.2. Il regionalismo differenziato: possibile evoluzione del sistema regionale italiano?

Dopo i tentativi “naufragati” della riforma del Titolo V della Costituzione, si aprì una nuova stagione per il regionalismo italiano non dovuta però a modifiche – o proposte di modifica - del testo costituzionale ma piuttosto all’iniziativa di alcune Regioni: Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto intendevano vedersi riconosciute forme e condizioni d’autonomia così come sancito dall’art. 116, 3 comma della Cost.⁹¹ che, introdotto nel 2001 era rimasto per un decennio lettera morta⁹².

Quest’ultimo, introdotto in un’ottica di differenziazione *cooperativa* dal legislatore della riforma del Titolo V, attribuiva alle Regioni di diritto comune il potere d’iniziativa di un procedimento proteso al riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)» tuttavia, non meglio precisando⁹³ come

⁹¹ Il testo dell’art. 116, 3 comma Cost. statuisce: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.»

⁹² Mezzanotte, M. (2014), *La legge di stabilità 2014 e l’art. 116, comma 3, Cost.*, in “Forum di quaderni costituzionali”, 14 luglio 2014. In particolare, si veda p. 9 in cui l’A. evidenzia come destasse una certa perplessità «la riforma in discussione in Parlamento che prevede la soppressione dell’art. 116, comma 3, Cost. Tale scelta è criticabile sotto due profili. Da un lato, infatti, dopo che nel dicembre 2013 si è pensato di dare nuova linfa vitale a questa norma, nel d.d.l. costituzionale n. 1429 dell’8 aprile 2014 si è pensato di chiederne l’abrogazione (art. 2531). Da un altro, non è dato comprendere il motivo per il quale una norma mai applicata e che poteva invece essere utile per non irrigidire le competenze regionale all’interno di un unico schema e valorizzare le specificità di ogni territorio venga eliminata, quasi a volerne rimarcare l’inutilità. E’ questa una strada che fa sorgere sicuramente più di qualche perplessità e che, se letta congiuntamente all’incremento delle competenze statali indicate nella proposta di riforma dell’art. 117 Cost.³², rappresenta sicuramente un passo indietro verso quel percorso intrapreso nel 2001 che era volto, a differenza di quello contenuto nel testo della riforma costituzionale in discussione, a valorizzare e specializzare le regioni, secondo scelte che tuttora appaiono sicuramente condivisibili».

⁹³ Nel tentativo di dare una definizione al procedimento per il riconoscimento di forme di regionalismo differenziato, nel corso della XV legislatura ed in particolare Il 21 dicembre 2007, l’allora Governo Prodi

si sarebbe svolto tale procedimento ; tale iniziativa legislativa stabiliva soltanto che, limiti alla procedura sarebbero stati la consultazione degli enti locali ed il rispetto dei principi di cui all'art. 119.

Il “nuovo” corso per regionalismo italiano prende dunque avvio nel 2017 quando i Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, non prima di aver attivato, in seno ai propri Consigli regionali, i procedimenti preliminari regolati da ordinanze e/o leggi regionali e - nel caso di Lombardia e Veneto – di aver consultato le popolazioni regionali mediante *referendum*, sottoscrivono con il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega agli Affari regionali e le Autonomie del Governo Gentiloni, Gianclaudio Bressa, gli *Accordi preliminari all'intesa*⁹⁴.

Quest'ultimi, sottoscritti al culmine della XVII legislatura - dal contenuto più o meno omogeneo salvo che per la definizione delle materie in cui si richiedeva il riconoscimento di maggior autonomia, hanno rappresentato la base sulla quale non solo, sin dal luglio del 2018, hanno preso avvio le trattative tra Governo – rappresentato dapprima dal *Ministro per gli affari regionali e le autonomie della Repubblica Italiana* del primo governo Conte, la leghista Erika Stefani e successivamente dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie del secondo governo Conte, il democratico Francesco Boccia - e Regioni interessate ma finanche delle altre iniziative poi formalizzate sulla base dall'*input* offerto da Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna.

approvò in Consiglio dei Ministri un disegno di legge che procedimentalizzava il regionalismo differenziato. Complice la crisi dell'esecutivo che come noto da lì a poco portò al fine anticipato della legislatura il disegno di legge non venne mai portato all'attenzione delle Camere. Nella normativa attualmente in vigore l'unico esplicito riferimento sembra essere rinvenibile nelle pieghe della legge di stabilità per il 2014 (art. 1, comma 571, l. 27 dicembre 2013, n. 147), secondo cui: “anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge” Sul punto si veda Piccirilli, G. (2018), *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in “Diritti regionali”, n. 2, p. 5 e ss.

⁹⁴ È possibile consultare le bozze degli Accordi preliminari stipulati tra Governo e le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, al seguente [indirizzo](#).

Non è questa la sede per approfondire gli sviluppi dei procedimenti già avviati⁹⁵ ed al momento “sospesi” a causa dell’emergenza coronavirus, ma si vuole piuttosto porre l’attenzione sulla carica evolutiva che avrebbe il riconoscimento di tali forme e condizioni di autonomia.

Supponendo infatti che un cospicuo numero di Regioni avviasse e, di concerto con lo Stato, portasse a perfezionamento il meccanismo per il riconoscimento di forme di autonomie differenziate, appare verosimile sostenere che l’attuale impianto *duale* costituzionalmente previsto potrebbe esser messo a repentaglio. Le Regioni “differenziate” rappresenterebbero senz’altro un *tertium genus*⁹⁶, *in medio* tra le Regioni di *ius comune* disciplinate dal Titolo V e le Regioni a Statuto Speciale che invece, del Titolo V rappresentano la deroga. Quali potrebbero essere dunque gli effetti che sul sistema potrebbero derivare dall’avvento delle “Regioni differenziate”⁹⁷? Un quesito questo al quale non è semplice trovare la risposta in quanto - per i motivi contingenti di cui si accennava e sui quali si tornerà nel prossimo capitolo - è difficile immaginare oggi una linea evolutiva che possa condurre nel breve periodo al riconoscimento di forme di autonomia differenziata.

2.2 Le spinte secessioniste in Spagna e la tensione verso un *quasi federalismo*

Come anticipato, i Patti Autonomici del 1992 avevano uniformato le competenze attribuite alle Comunità di *via rapida* alle Comunità di *via lenta* – legittimate a richiedere

⁹⁵ Uno dei contributi più aggiornati (datato luglio 2020) in materia di autonomia differenziata è Mazzola, G. (2020), *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, in “Amministrazione in cammino”, 29 luglio 2020. In particolare, per l’analisi degli sviluppi delle ultime due legislature, si vedano i § da 6 a 12. Si permetta inoltre di rimandare, quanto a diversi aspetti che interessano la procedura di cui all’art. 116, III comma a: Grassi, S. (2020) - a cura di - *Sull’articolo 116, III comma, della Costituzione*, Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, in “Osservatorio sulle fonti”, Febbraio 2020.

⁹⁶ Di tale avviso, Poggi, A. (2020), *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it* – paper, 8 gennaio 2020.

⁹⁷ Per una approfondita problematicizzazione del regionalismo differenziato si veda: Pajno, S. (2020), *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in “federalismi.it”.

la maggior autonomia essendo trascorsi i cinque anni previsti dall'art. 148, comma 2 *CE* –.

Tale uniformità tradiva l'asimmetria che da sempre aveva caratterizzato il sistema di decentramento spagnolo e fu motivo di *frizione* per le Comunità basca e catalana che ritenevano si disconoscessero i loro *hechos diferenciales*. Dunque, sin dal 1993, si intraprende quella che autorevole dottrina ha definito come «corsa fra le lepri e le tartarughe⁹⁸» dove le lepri rappresentavano, metaforicamente, le Comunità storiche che “rincorrevano” la maggiore autonomia (raggiungendola velocemente come si vedrà a breve) e le tartarughe, invece, le Comunità istituite dopo il 1978, che seguivano le “lepri” nel processo di asimmetria.

Tuttavia, la “corsa delle lepri” – intrapresa nel 1992 – subisce una forte accelerata, dovuta alle vicende politiche contingenti. Dal 1993 al 2011, fatta salva la legislatura 2000-2004 con la formazione del Governo di maggioranza formato dal Partito Popolare, i governi di minoranza spagnoli sono obbligati a chiedere l'appoggio esterno dei partiti nazionalisti presenti in Parlamento pur di riuscire a governare il Paese: grazie ai cd. “Patti per la governabilità” tra Governi minorita e PNV e CIU - cui in un momento successivo si aggiunge anche il partito autonomista delle Canarie - le CCAA riescono a stipulare una serie di accordi bilaterali per il riconoscimento di diverse nuove competenze⁹⁹ garantendo in cambio il loro appoggio al governo.

La stagione più florida per l'autonomia si realizza durante il I Governo Zapatero laddove vengono approvati gli Statuti di “seconda generazione”¹⁰⁰. Tuttavia, mancando

⁹⁸ Per un approfondimento su tale teoria si veda, Pradera, J. (1993) *La Liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las autonomías*, in “Claves de Razón Práctica” pp. 24-33.

⁹⁹ Baldi B. (2019), *Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci e ombre*, in “Istituzioni del Federalismo”, n. 2, pp. 299-328, si veda in particolare p. 313: «Attraverso accordi bilaterali con il Governo nazionale, negoziano infatti concessioni particolari per le proprie Comunità. La Catalogna ottiene un corpo di polizia regionale, nuove competenze in materia di politica del lavoro e governo locale, la gestione dei porti commerciali e alcuni finanziamenti speciali per opere pubbliche. Il Paese Basco, a sua volta, maggiori competenze in materia di economia e tutela linguistica, oltre al controllo totale del proprio patrimonio storico-culturale e nuovi fondi per le infrastrutture. Le Isole Canarie, infine, un regime fiscale agevolato e nuove competenze per le politiche del lavoro.»

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 314 «Si avvia così la stagione della riforma degli Statuti, nel corso della quale vengono approvati nove Statuti di c.d. “seconda generazione”. Alla Catalogna, che per prima vede approvato il

l'unanimità parlamentare che aveva contraddistinto la prima fase dell'autonomia e dunque i Patti Autonomici degli anni 1981-1992, il Partito Popolare solleva questione di illegittimità costituzionale denunciando l'illegittimità di alcuni articoli dello Statuto della Catalogna: è con la storica sentenza *STC 31/2010*¹⁰¹ che si apre la stagione caratterizzata dalla fortissima spinta secessionista della Catalogna verso la creazione di una Nazione autonoma.

Non è possibile in questa sede analizzare le ragioni che conducono la Catalogna ad intraprendere il processo indipendentista – *el procés catalán* – che, a partire dal 2012, impegna la *Generalitat* catalana nella lotta dall'indipendenza da Madrid¹⁰² tuttavia non può non citarsi il momento più caldo della lotta secessionista catalana: il 1° del 2017 quando si celebra il referendum “vincolante”¹⁰³ sull'indipendenza. La *frizione* tra Madrid e Barcellona non culmina però in un’ “*evoluzione*” dello Stato spagnolo (evoluzione che avrebbe potuto condurre lo Stato spagnolo da unitario a federale) in quanto il Governo applica, nei riguardi della Catalogna, l'art. 155 CE¹⁰⁴ che ammette il commissariamento

proprio nuovo Statuto (2006) seguono Andalusia, Comunità Valenziana, Aragona, Isole Baleari, Castiglia-Leone, Estremadura, Isole Canarie e Castiglia-La Mancia. Si tratta di un processo orizzontale di diffusione ed imitazione in cui i politici regionali perseguono, in linea con la dinamica fra “le lepri e le tartarughe”, un ampliamento di competenze analogo a quello già ottenuto dalla Catalogna. Lo Statuto catalano viene infatti preso a modello soprattutto in materia di diritti dei cittadini, identità, autonomia finanziaria, ordinamento giudiziario e “blindatura” delle competenze per evitare ingerenze statali».

¹⁰¹ Per una puntualissima analisi della Sentenza del TC spagnolo che censura 14 articoli dello Statuto catalano dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme che, tra le altre, definiscono la Catalogna come nazione e definiscono il catalano come “lingua preferenziale”, si veda Castellà Andreu, J.M. (2010), *La sentencia del Tribunal constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del estado autonómico*, in “Federalismi.it”.

¹⁰² Frosina, L. (2014), *Avanzamento dei secessionismi e cambiamenti politico-istituzionali: quali nuovi scenari per la democrazia spagnola?* in “Nomos – le attualità del diritto”, sezione Cronache costituzionali dall'estero, gennaio-aprile 2014, n.1.

¹⁰³ Frosina, L. (2017), *La deriva della Catalogna verso la secessione unilaterale e l'applicazione dell'art. 155 Cost.*, in “Nomos – le attualità del diritto”, sezione Cronache costituzionali dall'estero, settembre-dicembre 2017, n.3.

¹⁰⁴ Art. 155, CE: «1. Ove la Comunità Autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità Autonoma e, ove questa sia disattesa con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi. 2. Il Governo potrà dare istruzioni a tutte le Autorità delle Comunità Autonome per l'esecuzione delle misure previste nel comma precedente.»

della Catalogna fino alle successive elezioni poi tenutesi il 21 dicembre 2017. Ancor'oggi, forti sono le spinte secessioniste che, come si dirà a breve, hanno condotto la dottrina a definire il sistema spagnolo come “quasi federalismo” o come “federalismo *autonómico*”.

3. I due sistemi di decentramento alla prova del Coronavirus:

3.1 Il necessario accentramento dei poteri in condizioni d'emergenza: una introduzione sugli atti resi necessari dall'emergenza Covid-19

Gli eventi emergenziali¹⁰⁵, qualunque sia la loro natura, conducono sempre ad un necessario accentramento del potere. Accentramento che, pur nelle democrazie più avanzate, risulta essere fisiologico in quanto attuato nel tentativo di offrire una migliore e più rapida risposta all'emergenza¹⁰⁶.

La mondiale emergenza sanitaria, economica e sociale provocata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 nei primi mesi del 2020 ha imposto un forte accentramento del potere che, negli ordinamenti italiano e spagnolo, si è manifestato sia con l'affermarsi di un “ruolo di regia” degli Esecutivi a scapito dei Parlamenti nazionali¹⁰⁷ che con una più o meno forte contrazione dell'autonomia di Regioni e Comunità Autonome.

¹⁰⁵ Pizzorusso, A. (1993), *Emergenza (Stato di)*, Enciclopedia delle Scienze sociali, Treccani, p. 551, ove l'A. definisce il fenomeno emergenziale come «situazione improvvisa di difficoltà o di pericolo, a carattere tendenzialmente transitorio, anche se non sempre di breve durata, la quale comporta una crisi di funzionamento delle istituzioni operanti nell'ambito di una determinata compagine sociale».

¹⁰⁶ Zagrebelsky, G. (1993), *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, G. Giappichelli Editore, p. 174 e ss. nelle quali l'A. nota come in tutte le Costituzioni sono previste delle fonti emergenziali che al fine di sopperire alla fisiologica “lentezza” tipica degli organi parlamentari – lentezza che nel caso dell'emergenza non sarebbe sostenibile – rimettono la gestione della stessa agli Esecutivi.

¹⁰⁷ L'accentramento del potere nelle mani dell'Esecutivo si è percepito maggiormente nell'ordinamento italiano, laddove il Governo, in ossequio a quanto previsto dagli articoli 5 e 25 del d. lgs. 1/2018, Codice della Protezione civile, ha potuto gestire l'emergenza attraverso l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, cd. *dPCM*, che di tale accentramento hanno rappresentato l'emblema soprattutto durante la prima ondata pandemica. Quanto alla legittimità di quest'ultimi la dottrina si è divisa; a titolo esemplificativo si veda: tra i sostenitori della tesi della legittimità, *ex multis*, Luciani, M. (2020), *Il sistema*

Prima di verificare *se* tale evento abbia rappresentato un elemento di frizione o rappresenterà – alla luce di un assai difficile giudizio prognostico - un elemento di possibile evoluzione o involuzione dei due sistemi regionali, si analizzeranno brevemente le norme che, nei due ordinamenti, hanno orientato la gestione emergenziale; successivamente si passerà all'analisi della cornice normativa entro cui si è avuta una stratificazione di atti – prevalentemente di natura amministrativa – adottati dai due livelli di governo. Tale attività di ricognizione normativa si rende necessaria al fine di vagliare le modalità di sviluppo dei rapporti di forza tra centro e periferia.

Si permetta, sin da ora, una notazione: pur accennando agli innumerevoli atti governativi e regionali prodotti durante il lungo periodo d'emergenza sanitaria nei due ordinamenti, non si tratterà dei ricorsi che, pur copiosi, sono stati presentati talvolta dagli Esecutivi talaltra dagli Enti locali per dedurre l'illegittimità. Ciò principalmente per due motivi: in primo luogo si ritiene che la conflittualità tra i due livelli di governo sia stata spesso "inquinata" da ragioni di natura politica e dunque dal conflitto tra Esecutivi e *Governatori* di alcune Regioni/Comunità Autonome (conflitto che ha caratterizzato soprattutto la prima fase della gestione emergenziale); in secondo luogo, tale contenzioso ben denota una certa "tensione" tra i due livelli territoriali che tuttavia non deve indurre a pensare, precipitosamente, che il sistema di decentramento territoriale sia affaticato e dunque meriti una "revisione".

3.2 La tenuta del regionalismo italiano ed i rapporti (tesi) tra esecutivi nazionale e regionale durante l'emergenza coronavirus

delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in "Rivista AIC", n. 2/2020; di opposto avviso è De Minico, G. (2020), Costituzionalizziamo l'emergenza? in "Osservatorio sulle Fonti", anno XIII, fascicolo speciale 2020, pp. 542 – 564.

L'ordinamento costituzionale italiano¹⁰⁸, a differenza di molti degli ordinamenti europei, è dotato di uno scarno strumentario emergenziale¹⁰⁹ non prevedendo, né nel testo costituzionale né nel novero di leggi costituzionali, alcuno stato d'emergenza; la gestione di casi di "necessità ed urgenza" *lato sensu* intesi è infatti rimessa allo strumento del decreto-legge *ex art. 77* Costituzione.

Pur in assenza di precise espressioni della Costituzione che regolino le fattispecie emergenziali, è tuttavia possibile rinvenire - nella normativa ordinaria - un catalogo di disposizioni che mirano a fronteggiare eventi di diversa natura nelle situazioni di emergenza.

Occupandosi in questa sede di emergenza *prevalentemente* sanitaria e degli atti adottati al fine di fronteggiarla, si andranno ad analizzare le norme che rilevano in questa materia.

Così come statuito dall'art. 32 della Costituzione, il diritto alla salute – sia nella sua esplicazione individuale che collettiva – è un diritto fondamentale nel nostro ordinamento e come tale deve esser garantito da ogni articolazione dello Stato; per garantirne l'esercizio, l'art. 117, comma 3 Cost. attribuisce la materia "tutela della salute" alla competenza concorrente tra Stato e Regione e dunque allo Stato spetterà la definizione dei principi fondamentali mentre alla Regione la definizione della normativa di dettaglio.

A tali norme – che trovano applicazione quotidianamente e nella gestione ordinaria della sanità pubblica – si affiancano le disposizioni costituzionali che definiscono le

¹⁰⁸ Le norme costituzionali che prevedono situazioni "emergenziali" sono: il già richiamato art. 77 Cost., «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti» e l'art. 78 che definisce invece l'*extrema ratio* dell'emergenza, la dichiarazione di stato di guerra «»

¹⁰⁹ Clementi, F. (2020), *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, Osservatorio costituzionale, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Fasc. 3, 7 aprile 2020, p. 35.

prerogative esercitabili durante l'emergenza: *ex art. 120*¹¹⁰, comma 2 Cost.¹¹¹, il Governo potrà sostituirsi a Regioni e degli Enti locali laddove quest'ultimi si trovino a fronteggiare, tra le altre, situazioni di "grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica"; per la gestione di eventi emergenziali - tra cui può senz'altro esser ricomprendersi l'emergenza sanitaria - il d. lgs. n. 1/2018, Codice della Protezione Civile, rimette al Presidente del Consiglio dei Ministri sia la dichiarazione dello stato d'emergenza che le ordinanze che si rendano necessarie per farvi fronte ed infine quest'ultime sono affiancate dalle ordinanze degli organi della Protezione civile¹¹².

A quali normative fa riferimento, invece, il potere d'ordinanza di Regioni ed Enti locali? In primo luogo, l'art. 32¹¹³, comma 3 della legge 833/1978 – istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale – attribuisce al Presidente della giunta regionale ed al Sindaco il potere di adottare "ordinanze di carattere contingibile ed urgente" mentre l'art. 117 del d. lgs n. 112/1998 prevede che "in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale" possono essere adottate dal Sindaco "le ordinanze contingibili e

¹¹⁰ Per una sintetica analisi dell'art. 120 comma II e della sua attuazione si veda Di Capua, V. (2020), *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni* in Osservatorio emergenza Covid-19, Federalismi.it, p. 4 e ss.

¹¹¹ Art. 120 Cost, comma II: «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

¹¹² Bin R., Pitruzzella G. (2017), *Diritto Pubblico*, G. Giappichelli Ed., pp. 412-413.

¹¹³ Art. 32, l. 833/1978 - «Funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria: Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni. La legge regionale stabilisce norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli ufficiali sanitari e veterinari comunali o consortili, e disciplina il trasferimento dei beni e del personale relativi. Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale o dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. Sono fatte salve in materia di ordinanze, di accertamenti preventivi, di istruttoria o di esecuzione dei relativi provvedimenti le attività di istituto delle forze armate che, nel quadro delle suddette misure sanitarie, ricadono sotto la responsabilità delle competenti autorità. Sono altresì fatti salvi i poteri degli organi dello Stato preposti in base alle leggi vigenti alla tutela dell'ordine pubblico».

urgenti”; infine, “negli altri casi, l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle Regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali”.

Fin dal febbraio 2020, grazie al corredo delle norme appena analizzate, ogni organo dell'articolazione dello Stato ha potuto adottare gli atti che risultavano esser necessari al fine di fronteggiare e limitare l'espansione del virus.

Non è possibile tracciare in questa sede un elenco degli innumerevoli atti adottati in particolare dal Governo¹¹⁴ – nella veste giuridica di *dPCM* e ordinanze dei Ministeri interessati dall'emergenza –, dal Parlamento – prevalentemente decreti-legge – e dagli organi dei poteri decentrati con particolare attenzione alle ordinanze contingibili ed urgenti delle Regioni¹¹⁵: tale certissima attività avrebbe solo il merito di misurare la gravità dell'evento pandemico che ha interessato tutto il territorio nazionale. Si vuole invece sottolineare come, nell'ambito del quadro normativo già tracciato e in ossequio alla cornice normativa che si è andata affermando durante il corso delle diverse fasi dell'emergenza, si sono successivamente sviluppati i rapporti di collaborazione tra Governo e Regioni.

Si anticipa che durante la prima fase della gestione emergenziale si è affermato un forte accentramento nelle mani del Governo – sancito, come si vedrà, dal “riparto non del tutto intuitivo¹¹⁶” dei decreti-legge n. 6 e 19 del 2020 – e soltanto con il decreto-legge n.

¹¹⁴ È possibile consultare gli atti adottati dal Governo italiano (attualmente vigenti) in ragione della lotta al Covid-19 al seguente [indirizzo](#).

¹¹⁵ Un aggiornato elenco delle misure adottate nei diversi ambiti dal Parlamento e delle ordinanze emanate dalle Regioni e dalle Province autonome per fare fronte all'emergenza pandemica è consultabile sul portale della Camera dei Deputati, sezione “Provvedimenti”, voce “Misure sull'emergenza coronavirus (COVID-19) - Quadro generale”, consultabile al seguente [indirizzo](#).

¹¹⁶ Boggero, G. (2020), Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19, in “Il Piemonte delle Autonomie”, 8 aprile 2020, si veda in particolare p. 3.

33 del 16 maggio 2020 sono stati offerti nuovi margini di intervento alle Regioni¹¹⁷; inoltre è solo in quest'ultima fase che tale spirito collaborativo sta trovando consolidamento.

Con il decreto-legge n. 6/2020 (poi convertito in legge n. 13/2020) si afferma che, le “autorità competenti” avrebbero potuto adottare le misure volte a contenere la diffusione del virus nell'ambito dei casi e secondo le modalità espressamente previste dai commi 1 e 2 dell'art. 3; tuttavia, il comma 1 attribuiva in via principale al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di adottare tali misure e relegava, nel procedimento che avrebbe condotto all'adozione di tali atti, al ruolo di meri “consulenti” le Regioni. Quest'ultime, avrebbero però potuto produrre “nelle more dell'adozione dei decreti presidenziali” le ordinanze contingibili ed urgenti¹¹⁸ così come previste ai sensi dell'art. 32, c. 3 della l. n. 833/1978.

L'interpretazione dei meccanismi che avrebbero dovuto regolare l'adozione di tali atti, definendo i rapporti tra centro e periferia nella gestione emergenziale, non erano di cristallina evidenza¹¹⁹; alcuni aspetti sono stati chiariti con il successivo decreto-legge n. 19/2020 che tuttavia ha confermato l'accentramento già affermato nel precedente decreto

¹¹⁷ Appare appena il caso di precisare, come in modo cristallino si deduce dallo studio della progressione di atti prodotti durante tutto il corso dell'emergenza coronavirus, anche le misure restrittive dapprima adottate dal Governo con la mera “consultazione” delle Regioni siano stati sostituiti – anche in ragione dell'attenuarsi della crisi – da Ordinanze dei Ministeri, in particolare del Ministro della Salute Roberto Speranza, con una maggiore raccolta nel contributo Stegher, G. (2020), *Dal lockdown totale al lockdown selettivo regionalmente differenziato*, in “Nomos, le attualità del diritto - Italia, Covid-19. Documentazione normativa”, anticipazioni del n. 3/2020.

¹¹⁸ Per un interessante approfondimento sulla natura dei poteri attribuiti ai Presidenti di Regione in tempo d'emergenza e, più in generale, per uno schizzo sulle ordinanze contingibili ed urgenti, si veda: Furlan, F. (2020), *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi del Covid-19*, in *federalismi.it*, n. 26/2020.

¹¹⁹ Si segnala che, uno dei principali problemi interpretativi era la sorte delle ordinanze regionali adottate nelle more dei decreti-legge, all'adozione di quest'ultimi. Si veda, Boggero, G. (2020), *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in “Il Piemonte delle Autonomie”, 8 aprile 2020, nel quale l'autore evidenzia che « il D.L. n. 6/2020 ha creato un riparto non del tutto intuitivo, ma, anzi, piuttosto idiosincratico, in base al quale le Regioni adottavano proprie ordinanze idonee a disporre misure di contenimento dell'epidemia soltanto in via sussidiaria, ossia fino a quando tali misure non fossero state sostituite da un DPCM; laddove, di contro, una certa fattispecie fosse già stata disciplinata da un DPCM, le norme regionali in deroga sarebbero state inefficaci (secondo una lettura più stringente) ovvero avrebbero potuto derogare a esso inasprendo o mitigando il trattamento di cui alle misure statali (secondo una lettura più elastica)».

affermando il “principio di cedevolezza delle ordinanze contingibili ed urgenti” rispetto agli interventi governativi.

La lettura congiunta di tali decreti-legge adottati durante la prima fase dell'emergenza offre una chiara prospettiva del disegno accentratore del Governo che, come opportunamente notato da alcuni¹²⁰, monopolizza la gestione dell'emergenza e - in barba al principio di leale collaborazione – lascia le Regioni fuori dal campo di lotta contro il virus.

Grazie al “mitigarsi” dell'emergenza sanitaria ed al ritorno ad una situazione di pur apparente superamento della stessa, nel maggio 2020 e con il decreto-legge n. 33/2020, il Governo opera un cambio di passo e, abrogando buona parte dell'articolato del decreto-legge n. 19/2020, rivede il ruolo delle Regioni: valorizzando il precedentemente “calpestato” principio della leale collaborazione, ammette che le Regioni possano adottare, anche in deroga a quanto previsto dalle misure governative nazionali, ordinanze ed atti che rivedano sia in meglio che in peggio quanto quest'ultime prevedono¹²¹.

Sembrerebbe che il meccanismo di *collaborazione* affermatosi con il decreto-legge 33/2020 abbia avuto seguito e pare la “convivenza” di fonti statali e fonti regionali non stia provocando (troppi) conflitti tra quest'ultime.

La linea maestra per garantire la buona gestione dell'emergenza – ma finanche la buona gestione dei rapporti centro-periferia anche nell'ordinario – è senz'altro la

¹²⁰ Mandato, M. (2020), Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19 in “Nomos, le attualità del diritto – Problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus” n.1/2020, p. 5

¹²¹ Furlan, F. (2020), *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi del Covid-19*, op. cit. nota 107. Si veda in particolare la p. 88 nella quale l'A. nota come, l'attribuzione alle Regioni di un potere autonomo di ordinanza abbia condotto in Regioni con situazione epidemiologica simile, ad ordinanze diverse: «Numerosi sono gli esempi di scelte diverse compiute dagli esecutivi regionali sia pure in presenza di una situazione epidemiologica simile sull'intero territorio nazionale: a) la disciplina sull'uso della mascherina, obbligatoria solo in luoghi chiusi in alcune regioni (es. Toscana, ord. n. 57 del 17 maggio 2020; Veneto, ord. n. 59 del 13 giugno 2020) mentre anche all'aperto in Lombardia (ord. n. 566 del 12 giugno 2020, confermata sino al 15 luglio); b) la controversa apertura di sale da ballo e discoteche (mentre in Toscana sono state autorizzate con ord. n. 65 del 10 giugno 2020 e a partire dal 13 giugno, in Lombardia solo con l'ord. n. 573 del 29 giugno e a partire dal 10 luglio) che avrebbe provocato forti polemiche nel mese di agosto; c) la disciplina degli ingressi di soggetti provenienti da altre Regioni, prevedendosi in alcune ordinanze adempimenti di diverso tenore (es. in Campania l'ord. n. 48 del 17 maggio 2020 prevedeva non solo la necessità di comunicare il proprio arrivo ma l'isolamento domiciliare per 14 giorni dall'arrivo; stesso contenuto aveva l'ordinanza della Presidente della Calabria n. 43 del 17 maggio 2020, articoli 3,4,5)».

valorizzazione del principio di leale collaborazione e l'affermazione di quel regionalismo *solidale e cooperativo* già affermato dai nostri costituenti¹²².

3.3 Il ruolo delle CCAA durante l'emergenza Coronavirus ed i fragili rapporti con Madrid

L'ordinamento spagnolo – a differenza di quello italiano – quando ha dovuto approntare le misure che l'emergenza coronavirus imponeva, ha potuto contare sul novero delle norme che la dottrina spagnola definisce *derecho de excepción* le cui disposizioni, contenute in diverse fonti normative, mirano a fronteggiare eventi dal carattere emergenziale.

Una breve analisi della normativa emergenziale spagnola oltreché del riparto delle competenze in materia sanitaria è premessa necessaria per comprendere dapprima la forte centralizzazione e successivamente la quasi “federalizzazione” nella gestione emergenziale di cui la Spagna è stata palcoscenico nell'ultimo anno. Il *derecho de excepción*¹²³ spagnolo trova cardine nel dettato costituzionale ed in particolare negli

¹²² Mazzola, G. (2020), *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'Autonomia?*, in “Nomos, le attualità del diritto - Problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus”, n.1.

¹²³ Per una definizione de *derecho de excepcion* in Spagna si veda: Alvarez Conde, E. (2008), *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. I, Tecnos, Madrid, in particolare p. 496, in cui l'A. giustifica l'emersione di un diritto costituzionale d'eccezione nell'ordinamento spagnolo con la seguente affermazione: «*así como las relaciones de normalidad están reguladas en el derecho habrá que suponer que el caso excepcional, el supuesto anormal, debe encontrarse también sometido a la correspondiente normatividad*».

articoli 55¹²⁴ e 116¹²⁵ CE. Quest'ultimo, pur limitandosi a poche battute sui soggetti deputati alla gestione dell'emergenza e sulle coordinate spaziali e temporali emergenziali, definisce tre *estados excepcionales* passibili d'essere dichiarati dal Governo – con o senza la “partecipazione” del *Congreso de los diputados* – al verificarsi di particolari eventi di natura emergenziale ed improvvisa. L'elenco degli eventi che possono integrare la dichiarazione di uno dei tre *estados excepcionales* è poi integrato dalle disposizioni della *Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio* del 1° giugno 1981 n. 4¹²⁶ – da qui *LOAES* – che, così come previsto dal comma 1 dell'art. 116 disciplina i diversi

¹²⁴ L'art. 55 della Costituzione spagnola definisce invece la sospensione dei diritti e delle libertà in alcuni casi, tassativamente indicati, tra cui la dichiarazione di uno stato emergenziale: 1. I diritti riconosciuti negli articoli 17, 18 comma 2 e 3, articoli 19, 20 comma 1 a) e d) e 5, articoli 21, 28 comma 2 e articolo 37 comma 2, potranno essere sospesi quando venga accordata la dichiarazione dello stato di eccezione o di assedio nei termini previsti nella Costituzione. Resta escluso da quanto sopra stabilito il comma 3 dell'articolo 17 nel caso di dichiarazione dello stato di eccezione. 2. Una legge organica potrà determinare la forma e i casi in cui, per singoli procedimenti e con il necessario intervento giudiziario e con l'adeguato controllo parlamentare, i diritti riconosciuti negli articoli 17 comma 2, e 18 comma 2 e 3, possono essere sospesi nei confronti di determinate persone, in relazione ad investigazioni connesse all'azione di bande armate o di elementi terroristi. L'utilizzazione ingiustificata o abusiva delle facoltà riconosciute in detta legge organica produrrà responsabilità penali, in quanto violazione dei diritti e libertà riconosciuti dalle leggi».

¹²⁵ Art. 116 Costituzione spagnola: «1. Una legge organica regolerà gli stati di allarme, di eccezione e di assedio, le competenze e le limitazioni corrispondenti. 2. Lo stato di allarme sarà dichiarato dal Governo mediante decreto deliberato dal Consiglio dei Ministri, per un termine massimo di quindici giorni, riferendo al Congresso dei Deputati riunito immediatamente a tale scopo, senza la cui autorizzazione detto periodo non potrà essere prorogato. Il decreto determinerà l'ambito territoriale cui si riferiscono gli effetti della dichiarazione. 3. Lo stato di eccezione sarà dichiarato dal Governo mediante decreto deliberato dal Consiglio dei Ministri, previa autorizzazione del Congresso dei Deputati. L'autorizzazione e proclamazione dello stato di eccezione dovrà determinare espressamente gli effetti dello stesso, l'ambito territoriale cui si riferisce e la sua durata, che non potrà eccedere i trenta giorni, prorogabili per un altro periodo di uguale durata, con gli stessi requisiti. 4. Lo stato di assedio sarà dichiarato dalla maggioranza assoluta del Congresso dei Deputati, su proposta esclusiva del Governo. Il Congresso determinerà il suo ambito territoriale, durata e condizioni. 5. Non potrà procedersi allo scioglimento del Congresso durante la vigenza di alcuno degli stati compresi nel presente articolo, venendo le Camere convocate automaticamente qualora non fossero in periodo di sessione. Il loro funzionamento, come quello degli altri poteri costituzionali dello Stato, non potrà interrompersi durante la vigenza di tali stati. Se si producesse alcuna delle situazioni che danno luogo a uno qualsiasi di detti stati, quando il Congresso sia sciolto o scaduto dal suo mandato, le competenze del Congresso saranno assunte dalla sua Deputazione Permanente. 6. La dichiarazione degli stati di allarme, di eccezione e di assedio non modificheranno il principio di responsabilità del Governo e dei suoi agenti riconosciuto nella Costituzione e nelle leggi».

¹²⁶ È possibile consultare il testo della *Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio* n. 4/1981 al seguente [indirizzo](#).

segmenti della gestione dei tre stati d'emergenza. Le norme fin qui citate vanno poi integrate dalle previsioni della *Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil* ; infine, orientando l'analisi alle norme a tutela della salute pubblica che trovano applicazione anche in caso di pandemia, è necessario richiamare la *Ley Organica n. 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, (LOMESP)*, l'art. 26 della *Ley n. 14/1986, General de Sanidad*, l'art. 54 della *Ley n. 33/2011, General de Salud Pública*: norme quest'ultime che definiscono a quali organi e con quali limiti è attribuito l'esercizio di poteri "emergenziali" nel caso di crisi sanitarie.

È bene precisare che – ricalcando quanto previsto dalla normativa nazionale – anche le *Comunidades Autonomas*, alle quali la disciplina statale riconosce un potere d'intervento, possono adottare diversi atti, prevalentemente *Recomendacion*, volti a fronteggiare le emergenze che interessano i propri territori.

Quando nel marzo 2020, il Governo spagnolo è stato chiamato a fronteggiare l'emergenza pandemica provocata dalla diffusione del Covid-19, in ossequio a quanto previsto dall'art. 116 CE e così come asserito dall'art. 4 della LOAES¹²⁷ ha dichiarato, con il Real Decreto 463/2020, l'*estado de alarma* su tutto il territorio nazionale¹²⁸.

Ciò che rileva ai fini della comprensione delle successive vicende che hanno interessato il sistema di decentramento territoriale spagnolo – che ha visto dapprima un forte accentramento per poi tornare all' "ordinaria" condizione di decentramento - è stata la delega dal suddetto Real Decreto prevista ed accordata a quattro diversi Ministri per la gestione dell'emergenza sanitaria.

¹²⁷ Art. 4 LOAES: «*El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad. a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves. c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurren alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.*».

¹²⁸ Per una breve analisi della gestione emergenziale spagnola, si permetta il rimando a: Cerbone, C. (2020), L'esperienza spagnola nella gestione delle emergenze: una democrazia a prova di contagio?, in Niola, F. – TuoZZo, M., "Dialoghi in emergenza", Editoriale scientifica, Napoli, pp. 79-101.

Il Governo, conformemente a quanto previsto dall'art. 7 della *LOAES* – che si precisa, prevede tra le autorità cui è possibile delegare la gestione emergenziale anche i Presidenti delle Comunità Autonome - ha delegato la gestione dell'emergenza a quattro Ministri: il Ministri degli Interni, il Ministro dei Trasporti, il Ministro della Difesa ed in ultimo il Ministro della Sanità con una particolare *postilla* in riferimento a quest'ultimo indicato come “competente” in tutte le aree non già delegate ad altri Ministri.

Tale delega, come notato da autorevole dottrina, non può che rappresentare il primo atto di una forte “centralizzazione” della gestione dell'emergenza nelle mani del Presidente del Governo Pedro Sanches e dei Ministri dal Real Decreto individuati; ed inoltre, alcuni¹²⁹ hanno rilevato che la ben più penetrante delega attribuita al Ministro della Salute rappresenta un recupero delle competenze che storicamente il dicastero aveva esercitato e di cui era stato privato nei decenni di regionalizzazione¹³⁰.

La centralizzazione delle competenze – necessaria per garantire una migliore gestione dell'emergenza – non ha precluso alle CCAA di esercitare i poteri che pure sono attribuiti loro dalle norme citate in precedenza; anzi, i provvedimenti assunti da molte delle *Consejería de Salud* delle CCAA hanno dimostrato che era possibile una *cogobernanza* virtuosa tra disposizioni di diversi organi governativi¹³¹.

È in direzione della *cogobernanza* che, con l'ordinanza del Ministro della Salute spagnolo del 3 maggio 2020, n. 387, si è dato avvio alla fase di cd. *desescalada*. Quest'ultima, diversamente a quanto era avvenuto durante la prima fase di gestione dell'emergenza, prevede uno schema di co-partecipazione tra Governo spagnolo e Governi delle CCAA alle politiche per il “ritorno alla normalità”: le Comunità Autonome possono riacquisire le competenze di cui il virus le aveva “spogliate”.

¹²⁹ Álvarez García, V. (2020), *Coronavirus y Derecho (XXVII): nuestro estado autonómico en tiempos de crisis extremas*, in “La Administración al día” - Estudios y Comentarios, 11/5/2020 consultabile al seguente [indirizzo](#).

¹³⁰ Poggeschi, G. (2020), *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di “federalismo autonómico”* in “Saggi – DPCE online”, n. 2.

¹³¹ Si segnala che un'aggiornatissima raccolta di tutti i provvedimenti posti in essere dalle CCAA in ragione dell'emergenza Covid è stata prodotta dall'*Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado* spagnola ed è consultabile al presente [indirizzo](#).

In particolare, si afferma in questa fase una sorta di “federalismo collaborativo” che ammette che le CCAA possano gestire autonomamente la fase di “uscita dall’emergenza” potendo dunque mitigare le misure nel caso in cui il contagio dimostrasse una diminuzione ed invece inasprirle nel caso in cui la situazione epidemiologica mostrasse un’accelerata.

Nonostante i fisiologici conflitti¹³² tra Governo e le CCAA – che anche durante la *desescalada* si sono prodotti – pare il federalismo collaborativo che si afferma nell’ordinanza n. 387/2020 stia avendo gli effetti sperati.

Come si è evidenziato, in entrambi gli ordinamenti, a fronte di una prima fase – corrispondente alla prima ondata di diffusione del virus – caratterizzata da un forte accentramento del potere nelle mani degli Esecutivi, durante il corso della seconda fase si è giunti all’affermazione di forme di collaborazione ; nel caso italiano si sono ancorate al principio di leale collaborazione non sconfinando in previsioni più forti di decentramento, mentre nell’ordinamento spagnolo, laddove – come più volte affermato nel corso della trattazione – la tensione verso il federalismo ha rappresentato una costante negli ultimi quarant’anni, si sono caratterizzate per la forte differenziazione ed autonomia.

In ogni caso, come si dirà a breve, l’emergenza coronavirus sta rappresentando un banco di prova per la tenuta dei due ordinamenti regionali e non si esclude che, dall’esperienza derivante dall’emergenza, possano avviarsi inediti processi di riforma.

¹³² Come riporta *El País*, seppur in un articolo ormai datato, la Catalogna, la Galizia e la Comunità Valenziana chiesero – nell’aprile 2020 – al Governo Sanchez di poter realizzare la *desescalada* per “aree sanitarie e non per province”. È possibile consultare l’articolo cui si fa riferimento al seguente [indirizzo](#).

ALCUNE NOTE CONCLUSIVE

Verso quali forme di regionalismo?

Concludendo l'elaborato in cui ho cercato di trattare l'evoluzione che ha interessato i sistemi regionali italiano e spagnolo, è possibile provare a rispondere ad alcuni interrogativi che hanno orientato il corso della trattazione.

In primo luogo, occorre chiedersi se le frizioni e le tendenze evolutive od involutive evidenziate abbiano condotto a percorsi d'evoluzione lineari – e se dunque vi sia stata una certa coerenza nelle riforme che hanno interessato gli stessi – oppure se, invece, l'evoluzione dei due sistemi - anche in ragione degli eventi, spesso di natura politico-istituzionale che li hanno fortemente influenzati – abbia seguito un percorso piuttosto *caotico*.

Come evidenziato ripetutamente, il percorso del regionalismo italiano è – ed è sempre stato – una strada dissestata, non lineare ed irto di ostacoli: dall'istituzione delle Regioni di *ius comune* fino all'affermazione dei tentativi di *differenziazione* - che, di tale omogeneità vorrebbero farne solo un ricordo - non è mai riuscito ad affermare un univoco *leitmotiv* che potesse orientare univocamente i “copiosi” tentativi di riforma. Come *felicemente* – e forse *provocatoriamente* – è sostenuto in dottrina, «mai il regionalismo (e tantomeno il federalismo) è stato perseguito con autentica convinzione, mentre sono prevalse strategie strumentali di carattere politico-partitico»¹³³.

Quanto all'ordinamento spagnolo, invece, il corso del regionalismo può invece dirsi (più) “lineare” seppur caratterizzato da una maggiore – e più violenta – conflittualità tra centro e periferia. Sin dal 1978 le spinte indipendentiste delle Comunità storiche – prima fra tutte la spinta rappresentata dal secessionismo catalano – hanno rappresentato il

¹³³ Barbera, A. (2015), Costituzione della Repubblica italiana, par. 19: Le Regioni ed il tentativo “federalista”, in “Enciclopedia del Diritto”, Annali VIII.

vero motore del processo per la regionalizzazione del Paese e hanno condotto l'*Estado Autonómico* verso forme di sempre maggiore autonomia.

Risuona dunque un interrogativo: *Verso quali forme di regionalismo muovono i due ordinamenti?*

Rispondere a tale interrogativo secondo le vicende che hanno interessato il sistema regionale italiano negli ultimi trent'anni vuol dire necessariamente ripercorrerne le tappe. In primo luogo, potrebbe dirsi che ciò che ha permesso al regionalismo italiano di proseguire il suo corso - nonostante le "picconate" inferte dalle riforme talvolta inattuatale talaltra solo annunciate - è stata la previsione, ad opera del legislatore costituente così come della giurisprudenza costituzionale, di principi solidi cui ancorare la necessaria evoluzione dei rapporti centro-periferia. Seguendo questa impostazione e valorizzando i principi già presenti nel nostro ordinamento, potrebbe svilupparsi un'evoluzione in chiave maggiormente *cooperativa e solidale* del sistema regionale italiano.

In secondo luogo, non si può però tacere che esistono problemi mai risolti e che necessiterebbero di una profonda analisi: tra questi la tematica del riparto delle competenze - rispetto alla quale sarebbe auspicabile vi fosse un intervento di *micro-riforma* -; l'annoso problema della gestione finanziaria delle Regioni ed infine dovrebbero chiarirsi i confini dell'eventuale autonomia differenziata.

Venendo in ultimo all'ordinamento spagnolo, la risposta appare meno complessa. Seppur per motivi che ad oggi appaiono contingenti - come il perdurare dell'emergenza sanitaria - la Spagna sembrerebbe muoversi nella direzione di quello che la dottrina ha felicemente definito come *federalismo autonómico*¹³⁴: una forma ancora *pactada* di decentramento territoriale che si definisca come *federalista* quanto alle necessaria collaborazione politica tra i due livelli di governo ed *autonómica*, invece, quanto alla conservazione dell'asimmetria che, rappresentando una caratteristica precipua dei sistemi

¹³⁴ Poggeschi, G. (2020), *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonómico"* in "Saggi - DPCE online", n. 2, p. 1590.

regionali, sarebbe invece “persa” nel caso in cui si affermasse un sistema puramente federale.

Bibliografia:

Alonso De Antonio, J. A. (1983), *La construcción doctrinal del Estado autonómico (en torno a la obra del profesor Muñoz Machado «Derecho público de las Comunidades autónomas»)*, in “Revista española de derecho constitucional”, n. 9, pp. 285-309.

Alvarez Conde, E. (2008), *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. I, Tecnos, Madrid.

Álvarez García, V. (2020), *El Coronavirus (Covid-19): Respuestas jurídica frente a una situación de emergencia sanitaria*, in “El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho”, n. 86-87, 6-21

Amato, G. (2016), *Lo Stato e le Regioni*, il Mulino, n.3, p. 440 e ss.

Aragón Reyes, M. (2006), *La construcción del Estado autonómico*, in “Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol”, n. 54-55, pp. 75-95.

Atripaldi, V. (2017), *Gaspare Ambrosini: “Un politico con preparazione tecnica”*. *Sintesi della relazione*, in “Nomos, le attualità del diritto” - anticipazioni, n.3.

Balboni, E. (2020), *Autonomie o centralismo contro il coronavirus*, in “Quaderni costituzionali”, n. 2, pp. 373-423.

Baldi B. (2019), *Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci e ombre*, in “Istituzioni del Federalismo”, n. 2, pp. 299-328.

Barbera, A. (2015), *Costituzione della Repubblica italiana*, paragrafo 19: *Le Regioni ed il tentativo “federalista”*, in “Enciclopedia del Diritto”, Annali VIII.

Barile P., Cheli E., Grassi S. (2017), *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Wolters Kluwer Italia, Milano.

Bilancia, F. (2020), *Le conseguenze giuridico - istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in “Diritto pubblico”, n. 2, maggio-agosto 2020, pp. 333-360

Bin, R. (2019), *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, consultabile su "lacostituzione.info", 16 marzo 2019.

Bin, R., Falcon, D. (2012), *Diritto Regionale*, Il Mulino, pp.71-108.

Blanco Valdes R. L. (2008), *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile*, in Gambino, S., *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Giuffrè ed., Milano.

Blanco Valdes, R.L. (2003), *Cinque tesi sul decentramento in Spagna* in S. Gambino (a cura di), *Regionalismo Federalismo e Devolution. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè.

Boggero, G. (2020), *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 – Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali", 21 marzo 2020.

Boggero, G. (2020), *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in "Il Piemonte delle Autonomie", 8 aprile 2020.

Buscema, L. (2020), *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in "Diritti regionali – Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali", 24 marzo 2020.

Cámara Villar, G. (2018), *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, in "Revista de Derecho Politico", n° 101, enero-abril 2018, pp. 395-430.

Camilli, S. (1994), *Approvazione di statuti regionali, Voci di un dizionario parlamentare* in "Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari", n. 2, pp. 259-265.

Caravita, B. (2016), *Riforma e referendum: un metodo che unisce*, in *Federalismi.it*, n. 7/2016.

Caravita, B. (2019), Un doppio binario per l'approvazione del Regionalismo differenziato, in "Federalismi.it", editoriale del 22 giugno 2019.

Carazo Liébana, M. J. (2019), *Algunas consideraciones sobre la crisis del modelo territorial en España*, in "dirittifondamentali.it", n.2.

Cassese, S. (2020), *Le Regioni cinquant'anni dopo*, il Foglio, 15 settembre 2020.

Castellà Andreu, J.M. (2010), *La sentencia del Tribunal constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del estado autonómico*, in "Federalismi.it"

Castelli, L. (2007), *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in "Giornale di Diritto Amministrativo", n. 6.

Catalano, F. (1975), *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, in Aa.Vv. *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1975.

Cerbone, C. (2020), *L'esperienza spagnola nella gestione delle emergenze: una democrazia a prova di contagio?*, in Niola, F. – Tuoze, M., "Dialoghi in emergenza", Editoriale scientifica, Napoli, pp. 79-101.

Cerulli Irelli, V. (2002), *La riforma del titolo V della Costituzione ed i problemi della sua attuazione*, Relazione prodotta dal gruppo di lavoro individuato dall'Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche ASTRID.

Clementi, F. (2020), *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, Osservatorio costituzionale, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Fasc. 3, 7 aprile 2020.

Conti, G. (2017), *La Catalogna tra secessione e Costituzione*, in "Diritti comparati", 28 settembre 2017.

Cortese, F. (2020), *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in "Le Regioni", n. 1, gennaio-febbraio 2020, pp. 1-9.

Costanzo, P. - Giovannelli, A. - Trucco, L. (2015), *Forum sul D.D.L. Costituzionale Renzi-Boschi. Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli ed., Torino.

D'Atena, A. (2006), *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in "Atti del Congresso annuale della IACFS tenutosi a Tubinga tra il giugno ed il luglio 2006".

D'Atena, A. (2015), *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in Rivista AIC, n.2.

De Gatta Sánchez, D. F. (2020), *El estado de alarma por la epidemia del coronavirus y sus problemas constitucionales legales*, in Ars Iuris Salmanticensis, Tribuna de actualidad, vol. 8.

De Minico, G. (2020), *Costituzionalizziamo l'emergenza?* in "Osservatorio sulle Fonti", anno XIII, fascicolo speciale 2020, pp. 542 – 564.

De Siervo, U. (1998), *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. Antonetti – U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna.

De Siervo, U. (2007), *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in "Atti del seminario su "Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano", Roma 18 giugno 2007, pubblicato in www.issirfa.it.

Di Capua, V. (2020), *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni* in Osservatorio emergenza Covid-19, Federalismi.it.

Ferraiuolo, G. (2005), *Il principio di leale collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, tesi di dottorato, Università degli studi di Napoli Federico II, pp. 1-31.

Formisano, A. (2020), *La gestione dell'emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull'A.S. 1825 e effetti sul regionalismo differenziato*, in "Nomos – Le attualità del diritto, problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus", n.2.

Frosina, L. (2014), Avanzamento dei secessionismi e cambiamenti politico-istituzionali: quali nuovi scenari per la democrazia spagnola? in “Nomos – le attualità del diritto”, sezione Cronache costituzionali dall'estero, gennaio-aprile 2014, n.1.

Frosina, L. (2017), *La deriva della Catalogna verso la secessione unilaterale e l'applicazione dell'art. 155 Cost.*, in “Nomos – le attualità del diritto”, sezione Cronache costituzionali dall'estero, settembre-dicembre 2017, n.3.

Frosina, L. (2020), *Il “prolungato” stato di allarme per la gestione dell'emergenza Coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*, in “Nomos – le attualità del diritto”, sezione Cronache costituzionali dall'estero, gennaio-aprile 2020, n.1.

Frosina, L. (2020), *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, in “Nomos – le attualità del diritto”, sezione Cronache costituzionali dall'estero, maggio-agosto 2020, n.2.

Furlan, F. (2020), *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi del Covid-19*, in federalismi.it, n. 26/2020.

Galán Galán, A. (2014), *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, in “Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici”, n. 4, pp. 885-907.

Grassi, S. (2020) - a cura di - *Sull'articolo 116, III comma, della Costituzione*, Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, in “Osservatorio sulle fonti”, Febbraio 2020.

Luciani, M. (2020), *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in “Rivista AIC”, n. 2/2020.

Mandato, M. (2020), *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19* in “Nomos – Le attualità del diritto, problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus”, n.1.

Mangiameli, S. (2017), *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, Relazione introduttiva per

la Presentazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea a cura della Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio, 14 marzo 2017.

Maravall Herrero, J. H. - Santamaría Ossorio, J. (1989), *Transición política y consolidación de la democracia en España* in Tezanos Tortajada J. F. - Cotarelo García, R. - de Blas Guerrero (a cura di), *“La transición democrática español”*, pp. 183-249.

Martin Oviedo, J. M. (1980), *El regimen constitucional de las Comunidades Autonomas*, in “Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)”, n. 18, novembre-dicembre.

Mazzola, G. (2009), *Il ruolo delle Assemblee Elettive nella forma di governo regionale*, in “Amministrazione in cammino”, 16/12/2009

Mazzola, G. (2012), *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo* in “Amministrazione in Cammino”, 25 maggio 2012.

Mazzola, G. (2015), *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, in “Amministrazione in cammino”, luglio 2015.

Mazzola, G. (2017), *Quali Regioni dopo il referendum costituzionale? Ipotesi per nuovi rapporti Stato-Regioni*, su “ISSiRFA, Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie”, maggio 2017.

Mazzola, G. (2020), Atti delle lezioni tenute nell’ambito del corso di Diritto Regionale, Master di II livello in Istituzioni parlamentari per Consulenti d’Assemblea “Mario Galizia” – Università degli studi di Roma La Sapienza; in particolare: - *Coronavirus: crisi o sviluppo dell’autonomia?* (20 maggio 2020); - *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive* (27 maggio 2020); *La Costituzione e le Regioni* (10 giugno 2020); *La Giurisprudenza Costituzionale ed il Titolo V* (17 giugno 2020).

Mazzola, G. (2020), *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, in “Amministrazione in cammino”, 29 luglio 2020.

Mazzola, G. (2020), *Coronavirus: crisi o sviluppo dell’Autonomia?*, in “Nomos, le attualità del diritto - Problemi giuridici dell’emergenza Corona virus”, n.1.

Mezzanotte, M. (2014), *La legge di stabilità 2014 e l’art. 116, comma 3, Cost.*, in “Forum di quaderni costituzionali”, 14 luglio 2014.

Morrone, A. (2017), *Il regionalismo differenziato*, Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione, in "Federalismo fiscale - SAGGI", n. 1, pp. 139-190.

Olivetti, M. (2019), *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in "Federalismi.it", n. 6.

Pallante, F. (2011), *Le autonomie territoriali in Italia e Spagna: una lettura in parallelo*, in "federalismi.it", n.1, 12 gennaio 2011.

Pegoraro, L. – Rinella A. (2017), *Sistemi costituzionali comparati*, in particolare Capitolo VII, "Il tipo di Stato: l'organizzazione territoriale e plurinazionale", G. Giappichelli Editore - Astrea, pp. 283-333.

Piraino, A. (2019), *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in "Federalismi.it", n.8, 17 aprile 2019.

Pizzorusso, A. (1993), *Emergenza (Stato di)*, Enciclopedia delle Scienze sociali, Treccani.

Poggeschi, G. (2018), *La Catalogna: fra voglia di secessione e sospensione dell'autonomia*, in "Federalismi.it", n. 7.

Poggeschi, G. (2020), *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonómico"* in "Saggi – DPCE online", n. 2.

Poggi, A. (2019), *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in "Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali", n.2.

Poggi, A. (2020), *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regione. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in "Federalismi.it", n. 25.

Presno Linera M. A. (2002), *Ruolo dei partiti politici e sviluppo dello "Stato autonomico" spagnolo*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 9 settembre 2002.

Rolla, G. (2019), *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in "Fundamentos", n.10, pp. 89-128.

Silvestri, G. (2017), *Le autonomie speciali nell'evoluzione del sistema costituzionale italiano*, atti del Convegno “Autonomie regionali: specialità e differenziazione”, Associazione ASTRID, 27 giugno 2017.

Sosa Wagner, F. (1979), *El control de las comunidades autonomas por el Estado en la constitucion española*, in “Documentación Administrativa”, n. 182, aprile-giugno.

Stegher, G. (2020), *Dal lockdown totale al lockdown selettivo regionalmente differenziato. Italia, Covid-10. Documentazione normativa*, in “Nomos, le attualità de diritto”, Anticipazioni al n.3/2020.

Tondi della Mura, V. (2016), *Il paradosso del Patto del Nazareno: Se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in Rivista AIC, n. 2/2016.

Violini, L. (2018), *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in Rivista AIC, n. 4, pp. 319-365.

Zagrebelsky, G. (1993), *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, G. Giappichelli Editore.

Atti delle Assemblee costituenti italiana e spagnola:

Cinsedo, ASSEMBLEA COSTITUENTE, 25 giugno 1946 - 31 gennaio 1948, Il dibattito sull'istituzione delle Regioni, resoconto delle sedute sull'organizzazione territoriale dello Stato.

Atti dell'Assemblea Costituente, dibattito in Commissione dei 75, II sottocommissione e dibattito in Assemblea, art. 114-133, in www.nascitadellacostituzione.it.

Crónica parlamentaria sobre la Constitución Española de 1978 (in particolare studio degli atti del dibattito sulla scelta dell'Estado Autonomico).

Principali riferimenti normativi:

Italia

- Costituzione della Repubblica italiana, art. 5; art. i 114-133; art. 77 Cost.;
- Legge costituzionale n. 3/2001;
- Disegno di legge costituzionale "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione".
- Art. 116, comma 3 Cost..

Spagna

- *Constitucion española*, art. 2; art. i 137, 155,158;
- Patti autonomici 1981-1983;
- *Comentarios a la Constitución española* – Tomo II;
- *Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio* del 1° giugno 1981 n. 4, LOAES;
- *Statuto della Catalogna*.