

Il federo-regionalismo europeo nella democrazia d'emergenza da Sars-Cov2: 'nuovo' *focusing event* o *policy window*?

di Anna Margherita Russo

Abstract: The European Federo-regionalism in the Emergency Democracy from Sars-Cov2: 'new' focusing event or policy window? – The Sars-Cov2 pandemic has produced a series of new challenges to democracy and to the 'pluralist core' that characterizes contemporary liberal democratic systems. With a contextually situated approach, the analysis aims to investigate the emergency performance of European federo-regional systems in order to verify their 'state of health' after the stress test of Covid 19 to track down new "federal pathologies" or "comorbidities". The pandemic is considered in the dimension of a *complex intergovernmental problem* rather than in that of a 'crisis', given the centrality assumed by coordination and intergovernmental cooperation in the effectiveness of the response of composite systems. The aim is to highlight the relationship between the pandemic emergency and 'proactive' territorial autonomy which involves the 'rediscovery' of the shared-rule principle.

Keywords: Federo-regionalism, Institutional cooperation; Emergency law; Pandemic Sars-Cov2.

*"Democracy rests on a vision. And all visions require hope"*¹
A. Appadurai, *Hope and Democracy*, in *Public Culture*, 19:1, 2007.

1. Democrazia d'emergenza e crisi pandemica da Sars-Cov2: riflessioni introduttive nell'ambito del *comparative covid law*

La pandemia da Sars-Cov2 ha determinato una serie di nuove sfide alla democrazia e al nucleo pluralista che caratterizza i sistemi liberaldemocratici contemporanei, tanto nella dimensione relativa ai diritti – sul piano del bilanciamento e della necessaria e proporzionale limitazione – quanto sul piano organizzativo della forma di Stato – separazione orizzontale e verticale dei poteri – vieppiù in quelli di tipo composto. Come emerge dal Rapporto *Freedom in The World 2021* di *Freedom House* le risposte dei governi all'emergenza pandemica da COVID-19 hanno acuitizzato il declino

¹ A. Appadurai, *Hope and Democracy*, *Public Culture*, 19:1, 2007, 29-34.

democratico globale². Sebbene non si possa affermare che la pandemia sia stata causa immediata e diretta di tale regresso³, ha certamente accelerato dei processi in atto. A ciò si aggiunge il timore di una “normalizzazione” delle misure emergenziali in una sorta di *ratchet effect* pur non dimenticando che le analisi quantitative, mediante indicatori, per quanto utili, sono descrittive della realtà ma non predittive⁴.

Le democrazie europee hanno subito pesanti “contraccolpi”; soprattutto quei sistemi in cui le istituzioni democratiche erano già “sotto attacco” hanno registrato un rafforzamento dei governi populistici, che si è espresso nell’inasprimento di misure espansive dell’azione governativa e, al contempo, di restrizioni al godimento delle libertà e dei diritti fondamentali sotto lo scudo della crisi sanitaria⁵.

² Si v. S. Repucci, A. Slipowitz, *Report Freedom in The World 2021 “Democracy under Siege”*, Freedom House, freedomhouse.org. In tale direzione anche le analisi di IDEA, *Taking Stock of Regional Democratic Trends in Europe Before and During the Covid-19 Pandemic*, 4 febbraio 2021, <https://www.idea.int/publications/catalogue/regional-democratic-trends-europe-and-during-covid19>. Utile, in tal senso, anche, P. Kolvani, M. Lundstedt, A. B. Edgell, J. Lachapelle, *Pandemic Backsliding: A Year of Violations and Advances in Response to Covid-19*, Policy Brief, n. 32, 2021, www.v-dem.net/media/publications/pb_32.pdf.

³ Nel *Democracy Report 2021 “Autocratization Turns Viral”* del V-Dem Institute, University of Gothenburg (www.v-dem.net/democracy_reports.html), si rileva che gli effetti diretti e immediati della pandemia da Covid-19 sul declino della democrazia, nel 2020, sono stati limitati anche se, secondo gli analisti, il bilancio finale potrebbe rivelarsi molto più “alto”, qualora le misure restrittive non venissero immediatamente eliminate nella fase post-pandemica. Una preoccupazione suffragata dal dato crescente delle “autocrazie elettorali” a discapito delle democrazie liberali.

⁴ Così, T.G. Daly, *Democracy and the Global Pandemic. Reshuffled Reputations and the Future of the ‘Free World’*, *VerfBlog*, 2021/5/01, verfassungsblog.de/democracy-and-the-global-pandemic/. Per maggiori approfondimenti si v., dello stesso A., *The Pandemic and the Future of Global Democracy*, in J. Grogan, A. Donald (eds.), *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*, London, 2022, 5-17.

⁵ Ci riferiamo, in particolare, ai casi di Ungheria e Polonia. Utilizzando l’art. 53 della Costituzione – “stato di pericolo estremo” – l’Assemblea Nazionale ungherese il 30 marzo del 2020 ha approvato la legge XII “Koronavírus elleni védekezésér ő”, una “legge cardinale” *ad hoc* (che si auto-qualifica tale per molte disposizioni) che interviene su aspetti “sensibili” dello Stato di diritto. In materia penalistica aggiunge ulteriori fattispecie criminose, tra cui la sanzione con pena detentiva per la diffusione di notizie false o verità distorte relative a una emergenza, tali da determinare un grave allarme (art. 337 cod. penale). Con riferimento al rapporto tra Parlamento e Governo si introducono una serie di limitazioni del primo a netto vantaggio del secondo con una scadenza temporale che assume i contorni della indeterminatezza con il potenziale rischio di una *Koronadiktatúra*. Così, J. Sawicki, *La pandemia Covid-19, in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 1968 ss. Nel caso polacco è la vicenda delle elezioni presidenziali ad aver segnato un ulteriore passaggio nel percorso autocratico dell’ordinamento. Come per altri sistemi costituzionali, la Polonia non ha fatto uso della disciplina costituzionale delle emergenze (artt. 229-232 Cost.), utilizzando, invece, la legislazione ordinaria, nello specifico la legge del 5 dicembre 2008 sulla prevenzione e la lotta contro le infezioni e le malattie infettive e i relativi regolamenti di attuazione. Tale decisione è da rimettersi, certamente, alla “necessità” di non rinviare le imminenti elezioni presidenziali (maggio 2020) che la proclamazione di uno stato di emergenza avrebbe comportato. Per

La situazione di emergenza pubblica internazionale determinata dalla trasformazione del virus Sars-Cov2 in pandemia ha inevitabilmente prodotto l'insorgere di situazioni "eccezionali", nel quadro di normalità costituzionale degli ordinamenti, che si sono tradotte in limitazioni e/o deroghe (o sospensioni) al pieno godimento dei diritti e delle libertà fondamentali e in alterazioni del sistema di riparto dei poteri a favore del 'centro' a prescindere dalla diversa tipologia di "base giuridica" utilizzata per adottare le misure di contrasto alla pandemia⁶. In ogni caso, come sottolinea la Commissione di Venezia, per l'esercizio di poteri di emergenza, sia che questa abbia natura costituzionale espressa (stato di emergenza *de jure*) sia natura extra-costituzionale (stato di emergenza *de facto*)⁷, rimangono ferme tre *condizioni generali*: *necessità*⁸, *proporzionalità in senso stretto*⁹ e *temporaneità*¹⁰.

Con riferimento alla forma di governo e al modello territoriale di Stato

maggiori approfondimenti si v. J. Sawicki, *Duda confermato nelle elezioni presidenziali rinviate per il Covid-19, con una forzatura costituzionale (grave) per evitarne un'altra peggiore*, in *Nomos* n. 2/2020 (Cronache costituzionali dall'estero maggio-agosto 2020). Per maggiori approfondimenti si v. T. Drinóczi, A. Bień-Kacała, *COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 8:1-2 (2020), 171-192.

⁶ Secondo Ginsburg e Versteeg, pur nella varietà di misure adottate dai diversi paesi per contrastare la pandemia da Covid-19, è possibile individuare tre tipologie "di massima" delle "basi giuridiche" utilizzate come copertura legale di poteri straordinari esercitati dal Governo centrale: la dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi di una *emergency clause* esistente nella Costituzione (così, ad. es., in Spagna, Francia, Ungheria, Estonia etc.); l'uso della legislazione esistente inerente alle crisi sanitarie o altri tipi di emergenze (Austria, Germania, Svizzera per es., ma anche USA, Canada); l'uso di una nuova legislazione dell'emergenza (es. UK, Ungheria etc.). Cfr., T. Ginsburg, M. Versteeg, *States of Emergencies: Part I*, in *Harvard Law Review Blog*, 17.04.2020: <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>.

⁷ Si v. Venice Commission, *Interim Report On the Measures Taken in The EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact On Democracy, The Rule of Law and Fundamental Rights*, CDL-AD(2020)018, 8-9 ottobre 2020, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)018-e), point 29. Sul punto si rimanda a G. Martinico, M. Simoncini, *Dall'emergenza al rischio nel diritto pubblico comparato: un'introduzione*, in questo n. della rivista.

⁸ Come si legge nel Report Venice Commission, "Interim Report On the Measures...", cit., «during the state of emergency – declared or undeclared – only such limitations to human rights and shifts in power that are necessary to help overcome the exceptional situation may take place. At the same time, the purpose of these limitations and shifts in power must in essence consist in overcoming the emergency and returning to normalcy» (point. 23).

⁹ Il principio di proporzionalità prevede che «shifts in the redistribution of powers must be proportionate, in their scope and extent, to the nature and severity of the threat to be overcome. Thus, even such shifts which might be adequate (or, rather, useful) to help overcome the emergency situation, but which would clearly go too far, making for instance longterm changes in the structure of the State powers, would not be acceptable under the principle of proportionality. Cfr. Venice Commission, "Interim Report On the Measures ...» (point 24).

¹⁰ Secondo il principio di temporaneità «any shifts in the distribution of powers must be limited in time to the period of the emergency situation. The termination of this state (at the latest) should entail the return to normalcy». *Ibidem* (point 25).

l'emergenza pandemica – e la gestione post-pandemica – mostra chiaramente un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo centrale tale da assumere la "fisionomia" di un «unbound executive»¹¹. Nella classica teorizzazione della *emergency rule*, l'esecutivo è l'unico potere a disporre di informazioni, autorevolezza e rapidità di risposta nei casi di emergenza, condizioni che conducono ad ampie deleghe di potere da parte degli altri organi costituzionali¹². Seguendo questo quadro teorico – proposto da Posner e Vermeule – i tradizionali controlli e contrappesi esercitati dagli altri poteri subiscono una profonda limitazione prevalendo un modello di *governance* della crisi di tipo "schmittiano" o "post-madisoniano"¹³.

Tuttavia, questa ricostruzione, certamente adeguata in riferimento a tipologie di crisi che investono il problema della sicurezza nazionale o quelle che abbiano natura finanziaria, non si adatta in maniera 'automatica' all'emergenza pandemica (né all'emergenze dovute a disastri naturali). In questo caso, infatti, le informazioni sono per lo più disperse e necessitano di essere aggregate; nella gestione intervengono una serie di soggetti non solo istituzionali, non unicamente del livello statale-centrale e non sempre di natura pubblica, che interagiscono in un «complesso ecosistema informativo» per cui i governi sono strutturalmente più vincolati¹⁴.

L'emergenza da Covid-19 ha, dunque, assunto i tratti di un *item* transcostituzionale; ha generato lo stesso ordine di tensioni e sfide per gli ordinamenti costituzionali mostrando una iniziale e generale impreparazione nel gestire una pandemia di portata globale. L'*emergency constitutionalism* non è stato un antidoto sufficiente poiché modellato prevalentemente sulla crisi della sicurezza nazionale: «Pandemics are different from national security crises in what they demand and what they jeopardize. Unlike traditional national security crises, pandemics involve not a flesh-and-blood enemy but a microscopic, biological one. The ways we fight these foes are fundamentally different»¹⁵.

¹¹ Cfr., E.A. Posner, A. Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, Oxford, 2011 e E.A. Posner, *The Executive Unbound, Pandemic Edition*, *LAWFARE BLOG* (Mar. 23, 2020), www.lawfareblog.com/executive-unbound-pandemic-edition.

¹² Così, E.A. Posner, A. Vermeule, *Crisis Governance in the Administrative State: 9/11 and the Financial Meltdown of 2008*, in *U. Chicago L. Rev.*, 76 (2009), 1613-1681. Secondo i due A., l'esecutivo è l'unico organo di governo con risorse, potere e flessibilità tali da bilanciare le libertà civili e la sicurezza di fronte a un'emergenza. Queste «[p]olitical conditions and constraints, including demands for swift action by an aroused public, massive uncertainty, and awareness of their own ignorance leave rational legislators and judges no real choice but to hand the reins to the executive and hope for the best» (ivi, 1614).

¹³ Cfr. E.A. Posner, A. Vermeule, *The Executive Unbound*, cit.,

¹⁴ Cfr. T. Ginsburg, M. Versteeg, *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*, in *19 International Journal of Constitutional Law* (2021), 1498-1535.

¹⁵ Cfr. G. Abiri & S. Guidi, *The Pandemic Constitution*, in *Columbia Journal of Transnational Law* 60:1, 2021, 71 ss. Come rilevano gli A., se le emergenze relative alla sicurezza nazionale richiedono segretezza nell'azione del governo, le pandemie propendono, invece, per la trasparenza necessaria a legittimare le decisioni del governo e le raccomandazioni degli

In particolare, per quello che è il nostro focus di ricerca, gli esecutivi centrali non possono considerarsi “svincolati” dai governi infrastatali nella gestione di tali crisi, almeno nei sistemi composti di tipo federo-regionale in cui acquisisce particolare rilevanza la dimensione dell’attuazione e della interazione sia essa di tipo “dialogico-cooperativa” o, al contrario – e in alcune fasi della gestione pandemica – di tipo “dialogico-conflittiva”. Tali interazioni tra i diversi poteri costituzionali e, soprattutto, tra i diversi livelli di governo costituiscono una sorta di *checks and balances in action* di natura madisoniana: frizioni e cooperazione sul piano verticale (e orizzontale) della separazione dei poteri rappresentano l’essenza del “gioco di equilibri” costituzionali del federalismo. La pandemia ha messo sotto la lente di ingrandimento la struttura territoriale degli Stati alimentando un ampio dibattito – già manifestatosi, in ambito europeo, a seguito della crisi economico-finanziaria del 2007-2008 – su vantaggi e svantaggi derivanti dalla struttura federale, piuttosto che centralizzata, degli ordinamenti in situazioni di crisi. L’erronea equivalenza messa in campo tra pluralismo istituzionale-territoriale e inefficienza/inefficacia di risposta all’emergenza pandemica ha generato una serie di domande che accompagneranno le riflessioni di queste pagine. L’analisi si limita alla considerazione del federo-regionalismo nell’ambito giuridico europeo, “fattore” non secondario nella strutturazione della risposta e della gestione alla crisi sanitaria e socio-economica conseguente¹⁶.

esperti, nonché per garantire l’effettività di tali misure. Inoltre, la “natura a lungo termine” e “aperta” delle pandemie richiede una duratura *compliance* pubblica che può essere garantita mediante un «rally ‘round the flag’».

¹⁶ La dottrina maggioritaria riconosce un “cambiamento di rotta” nella risposta politica dell’UE all’emergenza pandemica rispetto alla precedente crisi economico-finanziaria dell’eurozona certamente dettata dalla natura simmetrica della prima rispetto ad una caratterizzazione profondamente asimmetrica della seconda. Sebbene gli effetti della pandemia siano stati più “acuti” nei Paesi-debitori rispetto a quelli creditori in ragione dei forti tagli, operati dai primi, alla spesa pubblica sanitaria e sociale, la pandemia non ha risparmiato in termini di costi umani e sociali le economie più sane e solide. Tuttavia, in risposta all’emergenza pandemica abbiamo assistito ad un “ammorbidimento” del rigido principio di austerità sostenuto dai cd. *frugal State* a favore di una linea politica orientata (pur timidamente) alla solidarietà, base dell’*EU recovery Plan*. Come ben rilevano Ladi e Tsarouhas «the Franco-German proposal, followed by the Commission proposal, represents an instance of activism by policy entrepreneurs who sought to use the window of opportunity offered by the crisis. In doing so, they engaged in double loop learning, introducing a new organizational and normative dimension to economic governance». Cfr. S. Ladi, D. Tsarouhas, *EU Economic Governance and Covid-19: Policy Learning and Window of Opportunity*, in *Journal of European Integration*, 42 (8), 2020, 1041-1056 e nello stesso n. della rivista V.A. Schmidt, *Theorizing Institutional Change and Governance in European Responses to the Covid-19 Pandemic*, 1177-1193. Peer una visione critica, nella dottrina italiana, si v., tra gli altri, A. Somma, E. Mostacci (a cura di), *Dopo le crisi: dialoghi sul futuro dell’Europa*, Roma, 2021. Siamo ben consapevoli, però, condividendo le riflessioni di Fabbrini, che «se da un punto di vista giuridico le risposte di politica economica adottate per affrontare la pandemia di Covid-19 rappresentano un cambio di paradigma per l’UEM, esse allo stesso tempo accelerano però anche l’urgenza di riformare l’UE, adeguando il suo assetto costituzionale alle nuove circostanze». Cfr. F. Fabbrini, *La*

I sistemi federo-regionali sono più “adattivi” e “resilienti”? Le risposte e le decisioni assunte, tenendo conto della struttura multilivello, generano migliori *performance* in termini adeguatezza e legittimazione o, al contrario, rendono più complesso il sistema di risposta? Le relazioni intergovernative, formali e/o informali, hanno funzionato generando risultati positivi in termini democratici o hanno determinano, al contrario, caos organizzativo? La qualità democratica delle decisioni assunte è maggiormente garantita? Il successo o il fallimento della gestione della crisi è diretta conseguenza del sistema istituzionale o dipende anche (in gran misura) dall’indirizzo politico del Governo centrale?¹⁷ E, infine, la questione centrale riguarda la “reversibilità” dei sistemi federo-regionali: la gestione della pandemia ha generato dei cambiamenti transitori o sistemici?

Tali riflessioni si inseriscono all’interno del cd. *Comparative Covid Law* che è venuto acquisendo i tratti di un nuovo ambito autonomo degli studi giuridici comparati¹⁸.

2. L’approccio *contextually situated* nello studio della *performance* emergenziale dei sistemi federo-regionali

È necessario premettere che in tale analisi si utilizza un approccio dinamico relativamente all’inquadramento teorico del pluralismo istituzionale-territoriale degli Stati, che va oltre le categorie di “Stato regionale” e “Stato federale”¹⁹ come modelli di Stato distinti. Pur tenendo conto della diversa origine storica e della diversa “base” costituzionale degli ordinamenti decentrati, da tempo la dottrina rileva l’esistenza di una serie di fattori che,

nuova governance economica europea post-pandemia, in *Il diritto dell’Unione Europea*, n. 4/2020, 771 ss.

¹⁷ Facciamo nostre le tante domande che si pone N. Steytler, *Introduction*, in Id. (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, Abingdon, 2022, 5 ss., in particolare: «Will the pandemic provide a policy window where more fundamental change may be forthcoming?».

¹⁸ In tal senso, il portale *Comparative Covid Law* (www.comparativecovidlaw.it/) creato dalle tre associazioni italiane di diritto comparato (DPCE, AIDC e SIRD) con l’intento di analizzare e “mappare” le trasformazioni prodotte dal Sars-Cov2 nel contenuto e nelle forme del diritto. Su scala internazionale si v. ad es. il Research Group *Public Law Responses to Public Health Emergencies* creato dalla International Association of Constitutional Law (IACL): blog-iacl-aide.org/announcements/2020/9/17/iacl-research-group-public-law-responses-to-public-health-emergencies-11w15.

¹⁹ Per il dibattito dottrinale si rinvia, tra gli altri, a F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford and Portland, 2017 e J. Kincaid (ed.), *A Research Agenda for Federalism Studies*, Cheltenham and Northampton, 2019. Relativamente all’approccio dinamico si v. il recente P. Popelier, *Dynamic Federalism. A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, Abingdon and New York, 2021 e G. Delle Donne, *Comparative Law and Federalizing Processes: Methodological Insights*, in *Law and Method*, 2017, mentre per un approccio più pragmatico si v., da ultimo, S. Keil, E. Alber (eds.), *Federalism as a Tool of Conflict Resolution*, Abingdon and New York, 2021.

quasi in una «sorta di osmosi dei criteri ordinatori da un modello ad un altro, non consentono, ormai di riferirsi a prototipi»²⁰. In tal senso, si preferisce utilizzare l'ibridazione *federo-regionalismo*²¹ consapevoli che i contenuti e il significato di “federalismo” e “regionalismo” cambiano a seconda del contesto, ovvero della tradizione giuridica, della cultura politica, della storia e – non meno importante – dall'interpretazione che ne danno gli attori politici e le Corti²². Di conseguenza, rispondere alle domande poste all'inizio di questa analisi richiede l'adozione di un approccio *contextually situated*²³ che ci consente di andare oltre il mero e formale “dato normativo”, ovvero di constestualizzarlo prendendo in considerazione, dunque, fattori extra-giuridici.

Diverse analisi comparate evidenziano l'incidenza “tecnica” di alcuni fattori sulla *performance* di alcuni ordinamenti in termini di contenimento e gestione della pandemia. Esistono, intanto elementi di tipo geofisico, come l'insularità, che predispongono l'isolamento fisico del territorio, o la dimensione del sistema nonché la presenza di un numero ridotto o elevato di regioni al suo interno²⁴. Vi sono, poi, fattori di natura demografica, che hanno favorito il distanziamento sociale imposto dalla pandemia (dimensione e densità della popolazione) o una più alta virulenza della stessa (incidenza dell'età anagrafica della popolazione in termini di “fragilità”)²⁵. Accanto a

²⁰ P. Bilancia, *Stato federale, unitario, regionale*, cit. In tal senso si v. anche G. Boggetti, *Federalismo*, in *Dig./Pubbl.*, VI, 1991, secondo cui gli «aridi incasellamenti classificatori” non sono altro che “astrazioni classificatorie” costruite a partire da ordinamenti concreti tra i quali esistono differenze ma “non cesure rigidamente separanti». (ivi, 275).

²¹ Relativamente all'ibridazione utilizzata si v. A.M. Russo, *Pluralismo territoriale e integrazione europea. Asimmetria e relazionalità nello stato autonomo spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, 2010. Si v. inoltre, G. Rolla, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *DPCE*, n. spec. 2019, spec. 662 ss. Con riferimento al caso italiano si v., inoltre, il recente studio di G. Pallaver, M. Brunazzo, *Italy: The Pendulum of “Federal” Regionalism*, in F. Karlhoffer, G. Pallaver, *Federal power-sharing in Europe*, Baden-Baden, 2017, 147-180.

Sull'uso fluido della terminologia nelle analisi dei sistemi composti si v. tra gli altri., E. Arban, G. Martinico, F. Palermo (ed.), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, London, 2021 e F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism*, cit.

²² Così, F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism*, cit., 448.

²³ Così A. Jr. Golia, L. Hering, C. Moser, T. Sparks, *Constitutions and Contagion. European Constitutional Systems and the Covid-19 Pandemic*, in *MPIL Research Paper Series*, No. 2020-42, 3.

²⁴ Sull'incidenza di questo fattore si v. C. Saunders, *Grappling with the Pandemic: Rich Insights into Intergovernmental Relations*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism*, cit., 377 ss.

²⁵ Come rileva D. Cameron, *The Relative Performance of Federal and Non-federal Countries During the Pandemic*, in *Forum of Federations*, Occasional Paper Series Number 50, 2021, relativamente alla tabella costruita sulla base di due indicatori (n° di casi COVID e n° di decessi per milioni di abitanti), lo status di isola o “quasi isola” di alcuni Stati in testa ai Paesi OCSE (Nuova Zelanda, Australia e Giappone) costituisce quantomeno una condizione che facilita il contenimento di un virus altamente infettivo a differenza di quei Paesi in cui la contiguità fisica con altre nazioni e una posizione geografica *crossborder* (es. Belgio) rendono più difficile l'isolamento nazionale. Tuttavia, come avverte lo stesso A., sarebbe un errore

questi, l'esistenza di un buon sistema sanitario nazionale pubblico, un'ampia e condivisa accettazione della realtà pandemica sulla base del sapere scientifico, una comunicazione pubblica coerente e trasparente in grado di rafforzare la fiducia nelle misure assunte, insieme a una *leadership* efficace, sul piano politico e tecnico, e ad una struttura amministrativa efficiente, sembrano aver influenzato la capacità di risposta degli ordinamenti a prescindere dalla loro struttura territoriale²⁶, decentralizzata o meno. L'organizzazione federo-regionale cambia, invece, nella diversa "declinazione" di questi elementi – che hanno, inoltre, un differente impatto in tali sistemi – ai quali è necessario aggiungere quello che possiamo considerare un "fattore chiave" nella gestione pandemica: le relazioni intergovernative.

Quindi, verificare se la struttura federo-regionale generi di per sé una risposta più efficiente o sia, al contrario, un impedimento alla stessa in ragione della presenza di molteplici centri decisionali, è un'operazione "irragionevole" e "metodologicamente" errata²⁷. Occorre, piuttosto, chiedersi, cosa sia successo ai federo-regionalismi, ovvero rispetto alle modalità d'azione messe in atto dai Governi, normalmente di segno centripeto, quale sia stata la loro "resilienza". La stretta connessione tra struttura federale, garanzia dei processi democratici e costituzionalismo, in una parola il pluralismo che ne sta alla base, è ancora funzionale alla gestione di società complesse in emergenza?

2.1. Lo "stato di salute" dei federo-regionalismi dopo il *chek-up* del covid 19: nuove patologie o comorbidità federali²⁸?

Dall'analisi di diversi studi realizzati all'interno di quello che abbiamo definito *comparative covid-law* emergono alcuni assiomi riferibili al funzionamento del federo-regionalismo in ambito europeo.

In primo luogo i sistemi federo-regionali non sono privi di strumenti giuridici funzionali ad una eventuale centralizzazione in situazioni

enfaticamente eccessivamente la condizione geografica o la densità demografica alla stregua di impedimenti strutturali (*ivi*, 10 ss.).

²⁶ Cfr., D. Cameron, *The Relative Performance*, cit. 13 ss. Se i fattori geografico e storico hanno giocato un ruolo notevole, elementi come «quality of leadership at all levels and in all professional spheres» (utile a creare un consistente grado di fiducia tra leader e cittadini) e una «good governance» (che ha consentito un'organizzazione efficace, interventi tempestivi e un adeguato uso delle risorse necessarie dello Stato), secondo l'A., hanno probabilmente fatto la "differenza" in termini di *performance* (*ivi*, 15).

²⁷ Così F. Palermo, *Principio di sistema o intralcio al decisore*, cit., in questo n. della rivista.

²⁸ In medicina il termine *comorbidità* o *comorbidità* indica la coesistenza di più patologie diverse in uno stesso individuo. Riprendiamo questa espressione – *federal comorbidities* – da N. Steytler, *Federalism Under Pressure: Federal 'Health' Factors and 'Co-morbidities'*, in Id. (ed.), *Comparative Federalism*, cit., che la usa con riferimento ai problemi preesistenti nei sistemi federali rendendo gli stessi meno in grado di affrontare con successo le sfide poste dal Covid-19 (*ivi*, 397).

emergenziali. Non ci riferiamo solo agli ordinamenti dotati di esplicite “clausole emergenziali” in Costituzione (come la Spagna), condizione, tra l’altro, che non ha implicato un loro automatico utilizzo in risposta alla pandemia da Covid-19 (è il caso della Germania)²⁹.

Anche nei casi di “silenzio costituzionale” – è indicativo l’ordinamento belga³⁰ – o di generico riferimento a situazioni che richiedono interventi urgenti e necessari o straordinari – come Italia e Austria³¹ – si riscontra una tendenziale centralizzazione verticale dei poteri giuridicamente legittimata dal ricorso alla normativa ordinaria-settoriale esistente. Nella maggior parte dei casi, in ambito europeo, si è realizzato il ricorso a strumenti ordinari per gestire lo stato di emergenza sulla base della legislazione di settore senza cambiamenti radicali o irreversibili nella distribuzione delle competenze tra “centro” ed enti infrastatali. Questo attesta la capacità dei sistemi federo-regionali di funzionare come *fisarmoniche*, «centralizzando quando occorre e decentrando quando è opportuno»³².

Un secondo assioma, strettamente connesso al primo, è la possibilità di produrre politiche pubbliche innovative mediante la sperimentazione e l’apprendimento reciproco tra i diversi livelli di governo e, allo stesso tempo, di limitare gli errori della federazione e/o delle unità che compongono il sistema. È un po’ quell’idea dei governi locali come “laboratori sperimentali” dell’*experimental federalism* espresso dal giudice Brandeis nella ormai secolare *dissenting opinion New State Ice* del 1932: «It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country»³³.

La natura pluralistica e istituzionalmente complessa degli ordinamenti composti rende tali sistemi maggiormente predisposti all’«efficienza democratica: controllo del potere centrale e maggiori possibilità di soluzioni

²⁹ Per maggiori approfondimenti si rinvia ai saggi pubblicati in questo n. della rivista.

³⁰ Oltre a G. Delle Donne, *Il federalismo asimmetrico del Belgio di fronte alla crisi pandemica*, in questo n. della rivista, si v. P. Popelier, P. Bursens, *Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation: Cooperation against all odds*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism*, cit., 88-105; P. Popelier, *COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 8:1-2, 2020, 131-153 e P. Bursens, P. Popelier and P. Meier, *Belgium’s response to COVID-19. How to manage a pandemic in a competitive federal system?*, in R. Chattopadhyay et al. (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*, London – New York, 2022, 39-48.

³¹ Per un’analisi del caso austriaco si v. J. Woelk, *I sistemi federali di Germania e Austria alla prova dell’emergenza pandemica*, in questo n. della rivista e, tra gli altri, K. Kössler, *Pandemic in Austria. From national unity to a de facto unitary state?*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism*, cit., 70-87; F. Palermo, *La gestione della crisi pandemica in Austria: regolarità costituzionale e qualche distonia politica*, in *DPCE Online*, 43(2), 2020 e P. Bußjäger, M. Eller, *The impact of COVID-19 on the Austrian federal system*, in R. Chattopadhyay et al. (eds.), *Federalism and the Response*, cit., 30-38.

³² Così F. Palermo, *Il federalismo in emergenza?*, in A. Baglioni (coord.), *Il federalismo alla luce della crisi sanitaria*, in *Osservatorio Monetario*, n. 2/2021, 20-31.

³³ *New State Ice Co. v. Leibmann*, 285 U.S. 262, 311 (1932) (J. Brandeis, *dissenting*).

innovative»³⁴ e, aggiungiamo, asimmetriche'. Le diverse fasi di gestione delle ondate pandemiche nei sistemi federo-regionali europei hanno, infatti, registrato un andamento altalenante quanto al rapporto centralizzazione/decentramento della "risposta" all'emergenza pandemica e in ordine al rapporto uniformità/differenziazione delle misure adottate sul territorio nazionale.

Altro elemento su cui occorre riflettere è il rapporto tra federo-regionalismo e coordinamento partendo dalla premessa che coordinamento e centralizzazione non significano necessariamente la stessa cosa. Il federalismo implica, infatti, l'esistenza di un sistema in grado di coordinare le azioni delle singole unità in presenza di situazioni che richiedono un intervento ad ampio raggio, oltre i confini della singola regione, considerato che la pandemia ha reso necessarie azioni e decisioni di organismi sovranazionali e internazionali. Gli ordinamenti hanno scelto o assunto la forma organizzativa federo-regionale per una serie di motivi che esulano dalla gestione delle emergenze per cui non si tratta di capire se tale tipo di Stato è funzionale o meno a tale obiettivo. Piuttosto, dinanzi alla variabile indipendente costituita dall'architettura federo-regionale, è necessario riflettere sulle variabili dipendenti che ne decretano il funzionamento anche in situazioni di crisi.

L'analisi comparata evidenzia come il coordinamento e, soprattutto, la cooperazione siano fattori chiave nel funzionamento del sistema nei casi di 'shock' esterni. I sistemi federali non impediscono un'azione nazionale rapida e coordinata, ma fanno affidamento sulla disponibilità a collaborare sia delle istituzioni federali che di quelle statali. Vi sono, dunque una serie di fattori, non solo sistemici, che intervengono su tale aspetto, dalla natura 'dualistico-conflittuale' o 'cooperativa-collaborativa' del decentramento al contesto politico-partitico e forma di governo sino al carattere geografico del sistema³⁵

³⁴ Cfr. F. Palermo, *Il federalismo in emergenza?*, cit., 27.

³⁵ Il caso USA è quello che meglio inverte l'influenza del contesto politico: la forte polarizzazione politica e la scelta del governo federale di Trump di non assumere un controllo coordinato della gestione pandemica durante le prime fasi di espansione del virus ha prodotto risultati devastanti. Tuttavia, il carattere "ostile" e non cooperativo delle relazioni federali non era un risultato inevitabile della struttura federale. Rispetto al *patchwork response* statunitense, nel federalismo australiano, un «sistema federale di stampo americano», la pandemia sembra aver agito come catalizzatore di una rinnovata fiducia nel valore del federalismo. La costituzione del *National Cabinet*, composto dal Primo Ministro australiano e dai Premier dei sei stati e i Chief Ministers dei due territori, è un prodotto della convenzione e della pratica costituzionale, soggetto a rigide regole di riservatezza, strutturato sulla base dei principi di *cabinet solidarity* e *collective responsibility* nei confronti dei rispettivi parlamenti statali (Cfr. T. Tulich, M. Rizzi, F. McGaughey, *Cooperative Federalism, Soft Governance and Hard Laws in Australia's State of Emergency*, in *VerfBlog*, 2020/4/10: verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-australia/). Come suggeriscono J. Kinkaid e J.W. Leckrone, *COVID-19 and American federalism. First-wave responses*, in R. Chattopadhyay et. al. (eds.), *Federalism and the Response*, cit., 239-249, la lenta risposta degli Stati Uniti alla pandemia, nelle sue fasi iniziali, non è dipesa da "infermità" costituzionali del federalismo ma soprattutto dalla polarizzazione dei partiti. Nel caso australiano, invece, la prevalenza della *bipartisanship* nel

o al tipo di sviluppo economico.

La variabile principale nelle dinamiche reattive alla pandemia da parte dei sistemi federo-regionali è costituita, dunque, dal complesso sistema di raccordi tra i livelli di governo, ovvero dalla ‘qualità’ ed ‘efficienza’ degli stessi che si riverbera sul maggiore o minore funzionamento dei sistemi composti³⁶.

Rispetto a tale dimensione, il Covid-19 ha agito come ‘test’ di revisione dei sistemi federo-regionali evidenziando debolezze e fragilità nel sistema di relazioni intergovernative anche in quegli ordinamenti tradizionalmente caratterizzati da una più forte *cultura dell’autonomia* o *federalism spirit*³⁷.

2.2. Codiv-19 e *Complex Intergovernmental Problems*: uno ‘sguardo’ comparato nei ‘confini’ giuridici europei

Relativamente all’analisi della relazione diretta tra gestione multilivello del covid-19 e “sistema relazionale” degli ordinamenti federo-regionali europei ci sembra opportuno considerare la pandemia nella dimensione di *complex intergovernmental problem*³⁸ piuttosto che in quella di “crisi” considerata la centralità assunta dal coordinamento e dalla cooperazione intergovernativa nell’efficacia della risposta. La pandemia, infatti, ha una natura intrinsecamente intergovernativa dal momento che non può essere affrontata da un unico e da qualsiasi livello di governo; richiede, piuttosto, una forte collaborazione tra i diversi centri decisionali direttamente proporzionale al grado di decentralizzazione politica (legislativa) del sistema e ha rappresentato una ‘sfida’ dell’esistente sul piano normativo e

contesto politico ha generato risultati di tutt’altra natura. Sul caso australiano si v., *ex multis*, A. Fenna, *Australian federalism and the COVID-19 crisis*, in R. Chattopadhyay et. al. (eds.), *op. ult. cit.*, 17-29. Per una comparazione tra i due casi si v. A. Lecours et al., *Explaining Intergovernmental Conflict in the COVID-19 Crisis: The United States, Canada, and Australia*, in *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 51, 4, 2021, 513-536.

Con riferimento alla “condizione geofisica” se consideriamo i casi della Nuova Zelanda o l’esperienza dell’*Atlantic Bubble* delle province atlantiche del Canada emerge chiaramente come l’ampiezza territoriale abbia avuto un ruolo non secondario nella gestione pandemica. Sul caso canadese si v. almeno, J. Poirier, J. Michelin, *Facing the coronavirus pandemic in the Canadian federation. Reinforced dualism and muted cooperation?*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19*, cit., 200-219.

³⁶ Così F. Palermo, *Il federalismo in emergenza?*, cit., 29.

³⁷ Si v., rispettivamente, R. Toniatti (cur.), *La cultura dell’autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale*, Trento, 2018 e M. Burgess, *In Search of the Federal Spirit. New Comparative Empirical and Theoretical Perspectives*, Oxford, 2012.

³⁸ Definiti come «boundary-spanning, irreducible policy problems that unfold within an intergovernmental system», i *complex intergovernmental problems* delineano una “categoria” nata negli studi sulle relazioni intergovernative nel federalismo canadese e indicano un tipo di approccio che assume come punto di partenza non i *federal arrangements* bensì l’analisi della natura e delle caratteristiche di un problema politico per comprendere come si adattano i sistemi di *governance*. Cfr. M. Paquet, R. Schertzer, *COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem*, in *Canadian Journal of Political Science*, 53, 2020, 343-347.

intergovernativo³⁹. In altri termini, questo tipo di problemi pone un paradosso; se, da un lato, necessitano di un sistema solido di relazioni intergovernative per formulare risposte politiche efficaci e legittime, dall'altro lato, ne rendono difficile il funzionamento che è condizione di base per la loro risoluzione. Questo duplice aspetto consente, però, di analizzare *se e come* il sistema intergovernativo aiuta o ostacola la risposta alla crisi e, allo stesso tempo, come il Covid-19 abbia influenzato le relazioni intergovernative nei sistemi composti.

Il funzionamento degli istituti e dei procedimenti cooperativi non ha seguito una direzione simile nei diversi federo-regionalismi europei, con diverse conseguenze, quindi, sull'efficacia della risposta dell'ordinamento all'emergenza pandemica. Chiaramente il tipo di "matrice", aggregativa o devolutiva, nonché la "natura" duale o cooperativa del federo-regionalismo e il sistema di distribuzione delle competenze sono elementi che hanno plasmato la forma specifica assunta dalle relazioni intergovernative (RIG) nei diversi ordinamenti. La pandemia ha messo in gioco ulteriori condizioni quali, per esempio, lo specifico riparto di poteri per far fronte all'emergenza, che in alcuni casi sono attribuiti al 'centro' direttamente (e costituzionalmente) – così in Spagna (art. 116 Cost.) – o indirettamente – come nel caso dell'Italia mediante la "clausola emergenziale" individuata dalla Corte cost. nella competenza esclusiva statale della *profilassi internazionale* (art. 117.2 lett. q Cost.) –.

Le forme e i caratteri assunti dalle relazioni intergovernative nel periodo pandemico, nei federo-regionalismi europei, differiscono non tanto negli obiettivi ma nei meccanismi utilizzati e nel diverso contributo fornito dal centro e dalle istituzioni territoriali. Seguendo la tipologia individuata da Chattopadhyay e Knüpling, in alcuni casi si registra una forte centralizzazione della risposta con predominio del governo nazionale – Italia e Spagna, quantomeno nella gestione della prima ondata pandemica, rientrano in tale categoria – rispetto ai due poli opposti della *strong collaboration and coordination* – Austria e Germania – e della *weak collaboration* tra i diversi livelli di governo – Belgio –⁴⁰.

Non ci sorprende che le relazioni politico-amministrative tra *Bund* e *Länder* durante la fase pandemica abbiano continuato a muoversi nell'alveo del federalismo unitario ed esecutivo caratterizzato da una cultura politica cooperativa e un intenso grado di coordinamento. Le dinamiche sviluppatesi nelle diverse fasi pandemiche mostrano un rapporto tra federazione e *Länder*,

³⁹ Un nuovo "problema intergovernativo complesso", come la pandemia, «can exacerbate poorly functioning aspects of intergovernmental relations — representing a stress test that exposes cracks in the system. Failure to effectively respond to CIPs can also have trickledown effects on intergovernmental relations in other sectors, including conflicts or disengagement». Così M. Paquet, R. Schertzer, *COVID-19*, cit., 344.

⁴⁰ Cfr. R. Chattopadhyay, F. Knüpling, *Comparative summary*, in R. Chattopadhyay et. al. (eds.), *Federalism and the Response*, cit., 277 ss.

e tra questi, acutamente descritto come “*pre-emptive blame game*”: far leva sulla dimensione collettiva della responsabilità in momenti di forte incertezza e rischio politico consente eventualmente, in caso di fallimento, di spostare orizzontalmente la responsabilità sul congiunto dei *Länder*⁴¹. L’effetto centralizzante, come comune linea di tendenza dell’emergenza pandemica, si rinviene a livello normativo-regolativo non anche nella gestione che rimane, invece, decentralizzata e caratterizzata dallo schema cooperativo tipico di un federalismo amministrativo. La *Ministerpräsidentenkonferenzen* e le diverse conferenze dei Ministri nelle aree maggiormente interessate dalla pandemia (salute, istruzione e interni), nonché la cooperazione di ciascun *Land* con i governi locali, hanno svolto un ruolo centrale⁴² nel garantire un coordinamento che non si è tradotto in una generale uniformizzazione *top-down*⁴³. Questo tipo di esito è certamente dovuto alla “struttura concettuale” della *Infektionsschutzgesetz* che assegna un ruolo chiave ai *Länder* nella implementazione delle misure contenitive e preventive del rischio infettivo ma anche al forte radicamento sociale della clausola costituzionale delle “condizioni di vita equivalenti” su scala territoriale nonché alla distribuzione demografica che registra una elevata densità abitativa proprio nelle zone di confine intrafederali⁴⁴.

La natura di *integrated federalism*, che si riflette nel carattere cooperativo dello stesso, anche nel caso austriaco resiste alla virulenza del Covid-19 pur registrando la tendenziale centralizzazione dovuta all’emergenza pandemica che, secondo parte della dottrina, avrebbe trasformato tale sistema in uno «Stato decentralizzato *de facto* unitario»⁴⁵.

⁴¹ Così K. Kuhn, I. Morlino, *Decentralisation in Times of Crisis: Asset or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19*, in *Swiss Polit Sci Rev.*, vol. 28, 1, 2022, 109-11.

⁴² Sul ruolo delle Conferenze intergovernative si v., A. Klafki, *Legal Harmonization Through Interfederal Cooperation: A Comparison of the Interfederal Harmonization of Law Through Uniform Law Conferences and Executive Intergovernmental Conferences*, in *German Law Journal*, vol. 19, 6, 2018, 1437 – 1460.

⁴³ Come rileva G. Färber, *Germany’s fight against Covid-19. The tension between central regulation and decentralised management*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism*, cit., «The combination of a few common regulations and their implementation at state level allowed for slightly diverging measures, thereby giving regional actors space in which to respond differently from each other depending on the individual nature of the infection rates and economic concerns in their jurisdictions» (*ivi*, 63).

⁴⁴ Come rileva J. Saurer, *Patterns of cooperative administrative federalism in the german response to Covid-19*, in *Administrative Law Review*, 73:1, 2021, 139-163, i governi federale e statali sono reciprocamente incentivati a cooperare nella determinazione delle misure di contenimento perché eventuali fallimenti dell’uno (*Bund*) o di qualcuno degli altri (*Länder*) potrebbero “ritorcersi” contro tutti i livelli di governo.

⁴⁵ Così P. Bußjäger, M. Eller, *The impact of COVID-19*, cit. secondo cui «The role of the Federation in agenda setting was strengthened. Vertical coordination appears to have to be much more relevant than horizontal cooperation», pur riconoscendo, però, che se «the COVID-19 crisis strengthened centralized legislation and emphasized the vertical aspects of Austrian federalism, it also made visible the important role of the *Land* authorities in executing the virus control regulations» (*ivi*, 37).

Come nel caso tedesco, i *Länder* sono competenti dell'amministrazione federale nell'ambito della sanità pubblica (art. 10.1.12 Const.) secondo il noto sistema di amministrazione federale indiretta. Tuttavia non è solo il "modello costituzionale" di federalismo centralizzato che incide nel tipo di gestione e nell'impatto dell'emergenza pandemica ma anche il contesto politico-partitico e un sistema sanitario pubblico altamente efficiente. In tale quadro, in assenza di preesistenti istituzioni di gestione dell'emergenza, la *governance* cooperativa si è realizzata attraverso i canali e i meccanismi tipici del sistema di RIG dove la *Landeshauptleutekonferenz* ha avuto un ruolo certamente rilevante, pur non mancando i momenti di frizione cooperativa. D'altra parte è sintomatico che la principale critica tradizionalmente mossa al sistema di assistenza sanitario – una proliferazione frammentata e inefficiente di strutture ospedaliere – di competenza dei *Länder* si sia rivelata una carta vincente nel contenimento del virus⁴⁶.

Il caso belga, inserito tra quelli a "debole collaborazione" è, probabilmente, quello più interessante inverando il paradosso della «cooperazione contro ogni aspettativa»⁴⁷. Il federalismo belga, infatti, in ambito comparato presenta un quadro unico di frammentazione competenziale dove l'elemento "territoriale" si interseca costantemente con quello "personalistico" (linguistico-identitario) sulla base di un sistema dualistico-competitivo organizzato sul criterio dell'esclusività materiale di ciascun livello governativo – federale, regionale e comunitario – ma, nei fatti, soggetto a inevitabili *overlapping*. La pandemia, coinvolgendo diversi ambiti competenziali, non poteva che configurare un *patchwork* evidenziando quanto il coordinamento e la cooperazione siano centrali nel funzionamento di un sistema complesso la cui natura, duale e bipolare, ha dato vita a un sistema di RIG che corre lungo la linea multipolare istituzionale e, soprattutto, bipolare politico-partitica-identitaria. Il dualismo-bipolarismo determinato dai gruppi linguistici fiammingo e francofono, infatti, permea in radice il sistema di raccordo intergovernativo nella costante ricerca del compromesso caratterizzando il sistema in senso "confederale" più che cooperativo. Questo spiega perché il canale informale delle RIG sia prevalente⁴⁸. L'emergenza pandemica ha certamente spinto il sistema a utilizzare sedi e modalità cooperative nella direzione di una più forte guida del 'centro' concretizzatasi nell'apertura del Consiglio di Sicurezza nazionale alla partecipazione dei ministri-presidenti regionali e comunitari che ha consentito di ampliare la base del consenso in una fase critica, superando la relativa debolezze

⁴⁶ Cfr. K. Kössler, *Managing the Covid-19 pandemic in Austria. From national unity to a de facto unitary State?*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism*, cit. 70-87.

⁴⁷ Cfr. P. Popelier, P. Bursens, *Managing the Covid-19 crisis*, cit.,

⁴⁸ Come rileva P. Popelier, *Intergovernmental Relations in Belgium: Obstacles to Effective Cooperation in Dyadic Federalism*, in Y.T. Fessha, K. Kössler, F. Palermo (eds.), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Cham, 2022, le RIG assumono una «particular shape (...) which is based on a multipolar playing field of federal and subnational levels of authority, but influences by bipolar politics» (*ivi*, 84-85).

dell'esecutivo federale. Il Covid-19 ha, in un certo senso, “rimodellato” il federalismo duale *de jure* in un federalismo cooperativo *de facto* nella gestione pandemica considerata una competenza federale che attraversa le competenze regionali e comunitarie⁴⁹

I casi italiano e spagnolo rientrano entrambi nella categoria del forte “predominio” del centro ma presentano alcune rilevanti differenze a fronte di un simile approccio “centralista-uniformizzante” (nella fase iniziale), relativamente alle misure di contenimento del virus, in un quadro competenziale fortemente decentralizzato in materia sanitaria. La dichiarazione dello “stato di emergenza”, in Italia, e dello *estado de alarma*, in Spagna, in maniera non dissimile dagli altri federo-regionalismi, ha messo in *stand-by* ogni intervento normativo da parte delle Regioni in due ordinamenti endemicamente affetti da una ‘patologia genetica’: il debole sistema di RIG. In entrambi i casi la Costituzione non stabilisce un quadro istituzionale in grado di garantire un dialogo politico stabile né un sistema strutturato di raccordi intergovernativi che si sono sviluppati, in realtà, in via di prassi e in maniera informale seguendo una direzione sia multilaterale sia bilaterale (limitatamente alle regioni speciali in Italia). L'emergenza pandemica ha certamente avuto un impatto sul sistema delle conferenze (con carattere settoriale, oltre che multilaterale, in Spagna), ossatura della cooperazione in entrambi gli ordinamenti. Se nel caso spagnolo il Covid-19 ha dato impulso al circuito intergovernativo verticale con il protagonismo del *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud* e la riattivazione della *Conferencia de Presidentes*⁵⁰, nel caso italiano, invece, è il raccordo intergovernativo orizzontale, nella Conferenza delle Regioni, a svolgere un ruolo centrale attestato dal richiamo operato dalle diverse misure emergenziali adottate dal Governo statale («sentito il Presidente della Conferenza delle Regioni»). Tale sede, quindi, la meno istituzionalizzata e la più “opaca” nel sistema delle conferenze, nella figura del suo presidente, è divenuta lo “snodo della leale cooperazione”, fungendo, lo stesso, «da divulgatore delle notizie, da collettore dei diversi pareri, da organo di sintesi delle eventuali contrapposizioni interne ed infine da interlocutore unico con il governo»⁵¹. Altro elemento paradigmatico che emerge dall'analisi comparata dei due regionalismi è l'inveramento di quel carattere flessibile “a mo' di fisarmonica” degli ordinamenti federo-regionali se consideriamo le distinte fasi di gestione dell'emergenza pandemica, caratterizzate dalla ricerca di un equilibrio tra i

⁴⁹ Cfr. P. Popelier, *Intergovernmental Relations*, cit.

⁵⁰ Si tratta di un foro informale di incontro tra il Presidente del Governo statale e i Presidenti delle Comunità autonome, nato nel 2004 ma convocato assai di rado almeno fino al biennio 2020-2021 (www.mptfp.es/). Si v. almeno, J. Tajadura Tejada, *La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma*, in *RDP*, 101/2018, 549-572 e M. González Pascual, *Las salvaguardas de la autonomía política ante las crisis (De la crisis del euro a la crisis del coronavirus)*, Bilbao. 2021, 121 ss.

⁵¹ Cfr. E. Catelani, *Centralità della conferenza delle regioni e delle province autonome durante l'emergenza covid-19? più forma che sostanza*, in *Osservatorio delle fonti*, fasc. speciale/2020, 509.

diversi livelli di governo in una evoluzione dinamica della stessa. Se in una prima fase entrambi i sistemi permettono il *mando unico* come modalità d'azione di una gestione centralizzata-unitaria dell'emergenza, successivamente, nella fase di progressivo ripristino della 'normalità', si passa ad una centralizzazione-differenziata fino alla decentralizzazione o territorializzazione dell'emergenza. In particolare, è il sistema spagnolo a presentare le maggiori novità in tal senso, inaugurate dal cd. *Plan de desescalada*⁵² graduale, asimmetrica e coordinata che configura un sistema partecipativo delle Comunità autonome differenziato e bilaterale ma all'interno di un quadro coordinato dal centro retto dalla pratica della cd. *cogobernanza*⁵³. Tale procedimento ha consentito, allo stesso tempo, di dare spazio all'iniziativa regionale e rilevanza alla capacità decisionale autonoma dello Stato⁵⁴. Alle "buone pratiche" collaborative incentivate dalla gestione dell'emergenza non ha corrisposto, però, una diminuzione del livello di conflittualità territoriale Stato-regioni che caratterizza entrambi i sistemi⁵⁵. In definitiva, la crisi pandemica ha messo in evidenza i deficit strutturali esistenti in entrambi gli ordinamenti, fungendo come una sorta di "lente di ingrandimento" degli ingranaggi deboli o mal funzionanti della decentralizzazione federo-regionale: la costante sovrapposizione competenziale tra centro e periferie non corroborata da solide relazioni intergovernative; un elevato grado di asimmetria, *de facto*, nell'esercizio dei poteri, nella capacità amministrativa e nella "forza politica" delle Regioni⁵⁶.

Se la pandemia non ha avuto come risultato diretto la costruzione di

⁵² *Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente al COVID-19*, adottato Governo statale il 28 aprile 2020: <https://www.lamoncloa.gob.es/>.

⁵³ La pratica della *codecisión* viene istituita con Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad. Tuttavia, assume un significato di più ampia portata dopo la dichiarazione del secondo "stato di allarme" (Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre) con un maggiore radicamento dei meccanismi di coordinamento previsti in ambito sanitario (il già citato *Consejo Interterritorial*) con cui si dà avvio a una "nuova tappa" di collaborazione sia interorganica che internormativa. Così, J. Ridaó Martín, *Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas durante la gestión de la Covid-19*, in *RIBRIG*, 2, 2021, 1-46.

⁵⁴ Cfr. A. Galán Galán, E. Roig Molés, *Estado autonómico y crisis de la Covid-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, num. Sp./2020, 39-65.

⁵⁵ Con riferimento all'Italia si v., G. Capano, *Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are*, in *Policy and Society*, 39:3, 202, 336 ss.

⁵⁶ Le riflessioni di F. Palermo, *COVID-19 Pandemic and its Impact on Italy's Governance and Security*, in *PRISM*, vol. 9(4), 2021, 119-132, le estendiamo anche al regionalismo autonomistico spagnolo. Con riferimento allo stesso, si v., inoltre, M. Erkoreka, M. Grau Creus, M. Kölling, *Decentralisation and Covid-19. Stress-testing the Spanish territorial system*, in N. Styetler (ed.), *Comparative federalism*, cit., 33 ss.

*trust and loyalty*⁵⁷ ha avuto, però, una rilevante funzione “pedagogica” nel mostrare a tutti i “vestiti nuovi dell’imperatore”.

3. In conclusione, l’emergenza pandemica e l’*autonomia territoriale proattiva*: la ‘riscoperta’ del principio di *shared-rule*

L’emergenza pandemica ha enfatizzato una “narrazione distopica” del decentramento in cui il pluralismo territoriale è divenuto sinonimo di contraddizioni, inefficienza e conflittualità, in aggiunta al carattere di eccessiva onerosità, in termini di sostenibilità economica, già evidenziato nella crisi economico-finanziaria dell’eurozona.

L’analisi comparata, tuttavia, ci mostra altro se cambiamo i termini della “domanda di partenza”: non ci siamo chiesti se ci sia spazio per il federalismo in tempo di emergenza ma, piuttosto, quale sia lo spazio e per quale tipo di federalismo in un contesto di democrazia d’emergenza.

I sistemi composti, anche quelli dotati di una più forte cultura federale e di una più solida tradizione cooperativa hanno subito forti “scosse” nella gestione di una crisi dai caratteri mai sperimentati mostrando una evidente impreparazione iniziale, per cui, «if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are»⁵⁸.

Utilizzando categorie non appartenenti all’analisi giuridica ma utili a inquadrare un fenomeno dalla natura transcostituzionale e interdisciplinare, il Covid-19 si presenta come un *focusing event*⁵⁹, ovvero un evento dalla natura dannosa, inaspettata e improvvisa che spinge l’opinione pubblica e i decisori politici a dare spazio, nell’*agenda setting*, a temi che altrimenti non vi sarebbero entrati o per lo meno non con un grado di forza, rapidità e visibilità tali da ‘scombinare’ l’intero *decision-making*⁶⁰. Il Covid-19 ha focalizzato l’attenzione collettiva su alcuni temi, ridefinendo la scala di priorità, imponendo il superamento di inerzie istituzionali e resistenze al cambiamento. Tra questi assume particolare rilievo, negli Stati federoregionali, il sistema cooperativo che ha inciso, insieme ad altri fattori, sulle diverse *performance* di risposta all’emergenza pandemica. Il Covid-19 ha “focalizzato” l’attenzione sulla componente *shared-rule* dei sistemi composti, ovvero sulla dimensione partecipativa dell’autonomia che si concretizza, primariamente, lungo le linee orizzontali e verticali della cooperazione.

La spinta a una «lettura attiva e proattiva dell’autonomia» delle istituzioni territoriali, «troppo spesso portate a muoversi (...) in una logica

⁵⁷ Cfr. M. Kölling, *Covid-19 and federalism in Spain*, in R. Chattopadhyay et. al. (eds.), *Federalism and the Response*, cit., 214.

⁵⁸ Cfr. G. Capano, *Policy design*, cit.

⁵⁹ Concetti ripresi dalla teoria dei *Multiple Streams Framework* di J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. New York, 2003.

⁶⁰ Cfr. R.A. DeLeo, K. Taylor, D.A. Crow, T.A. Birkland, *During Disaster: Refining the Concept of Focusing Events to Better Explain Long-Duration Crises*, in *International Review of Public Policy*, 3:1, 2021, 5-28.

meramente rivendicativa di competenze e di risorse»⁶¹, potrebbe rappresentare quella *policy window* aperta dall'emergenza pandemica.

La comparazione tra i diversi federo-regionalismi europei evidenzia la stretta connessione esistente tra la qualità dei sistemi di raccordo tra i diversi livelli di governo e l'efficacia della risposta senza dimenticare – come spesso fa la “narrazione anti-pluralista” della pandemia – il ruolo delle regioni come «unici reali contropoteri»⁶² alla centralizzazione governativa prodotta dalla crisi pandemica, rimanendo una «garanzia di pluralismo e un ostacolo rilevante a derive autoritarie» e illiberali⁶³. Abbiamo, forse, e troppo presto, dimenticato che «the very essence of federalism and what it is for: a better, more nuanced, more pondered, and more democratic way to make decisions»⁶⁴.

Anna Margherita Russo
Dip.to di Scienze Politiche e Sociali
Università degli Studi della Calabria
annamargherita.russo@gmail.com

⁶¹ N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, 11-12.

⁶² Così, F. Palermo, *La pandemia delle fonti*, cit.

⁶³ Cfr. R. Balduzzi, *Indicazioni per un'agenda del “dopo”*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1/2020.

⁶⁴ Cfr. F. Palermo, *Forword*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism*, cit, viii.