

I federalizing process europei nella democrazia d'emergenza – Riflessioni comparate a partire dai 'primi' 20 anni della riforma del titolo V della Costituzione italiana. Considerazioni conclusive

di Guerino D'Ignazio

Abstract: European federalizing processes in democracy of emergency - Comparative analysis starting from the “first” 20 years of the reform of Title V of the Italian Constitution. Final reflections. The variable events of the federalizing processes in Europe showed a particular dynamism in the period of the so-called emergency democracy, which emerged following the health pandemic. The Association of Comparative and European Public Law has decided to investigate and analyze, in the annual conference of 2021, the strengths and weaknesses of the European federalizing processes, made even more evident by the “stress test” determined by the various emergencies of the last years. The central question of European federal-regionalisms can be sought in the identification of a balance between unity, equality and autonomy, which, without weakening the positive characteristics of these principles, can determine their harmonization in the various legal systems, rather than considering them as limits able to compress each other's potentiality.

Keywords: Emergency democracy, Federalizing processes, Institutional cooperation.

1. Introduzione

Le alterne vicende dei *federalizing process* in Europa hanno mostrato un particolare dinamismo nel periodo della cd. democrazia d'emergenza – manifestatasi a seguito della pandemia sanitaria – e hanno cambiato i federo-regionalismi europei, incidendo su alcuni caratteri che si erano consolidati negli ultimi decenni. Avendo come riferimento questi cambiamenti, l'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo ha deciso di approfondire e di analizzare, con approccio comparato, i punti di forza e di debolezza di tali processi federativi nel Convegno annuale del 2021 dal titolo indicativo *I federalizing process europei nella democrazia d'emergenza – Riflessioni comparate a partire dai 'primi' 20 anni della riforma del titolo V della Costituzione italiana*.

Il Convegno si è tenuto nell'ottobre del 2021 presso l'Università della

Calabria ed è coinciso con il ventesimo anniversario della riforma del Titolo V della Costituzione italiana. Pertanto, non si poteva non tener conto di tale concomitanza, ma si è voluto andare oltre, ampliando l'analisi con metodo comparato ad alcuni dei molteplici profili dei *federalizing process* in Europa. Le numerose relazioni tenute al Convegno sono state divise in quattro sessioni, alle quali sono state affiancate due sessioni parallele, con interventi dei giovani studiosi e delle giovani studiose di Diritto pubblico comparato. Tutti gli interventi e le relazioni sono pubblicati in questo numero speciale della Rivista *DPCE online*.

Le riflessioni sui singoli ordinamenti sono state precedute da analisi di carattere trasversale necessarie per evidenziare i profili metodologici e di contesto in cui collocare i fattori di cambiamento delle “Costituzioni territoriali”, seguiti alla crisi economico-finanziaria e alla recente emergenza pandemica da Sars-Cov2. Tra i profili dei *federalizing process* analizzati si è voluto dare risalto, in particolare, al modello regionale e federale nel contesto europeo, alle clausole di asimmetrie e alle specialità, al sistema di relazionalità centro-periferie (relazioni intergovernative, contenzioso costituzionale, leale collaborazione), ai processi di revisione costituzionale, al sistema di distribuzione delle competenze legislative e amministrative, all'autonomia finanziaria, alla conflittualità costituzionale, al sistema politico-partitico, alle spinte verso la secessione, alle relazioni con le autonomie locali e al principio di sussidiarietà. Inoltre, si è proceduto a una comparazione tra alcuni dei principali ordinamenti federo-regionali europei (Spagna, Germania, Austria, Belgio, Regno Unito e Portogallo), mettendo in risalto le oscillazioni del ‘pendolo’ tra accentramento e decentramento e tra istanze unitarie e istanze autonomistiche legate alle diverse emergenze che si sono verificate negli ultimi decenni in Europa.

2. Il “diritto della crisi” e le tendenze accentratrici negli Stati composti

L'emergenza pandemica, iniziata a marzo del 2020, continua ancora oggi a condizionare la vita dei cittadini e il funzionamento delle istituzioni, rappresentando un importante *stress test* per le autonomie territoriali negli Stati composti dell'U.E. ed extra-U.E. Il contesto sanitario è certamente migliorato rispetto ai primi mesi in cui è comparso il virus Sars Covid-19, ma in Italia e in molti Stati dell'U.E., pur essendoci stata una campagna di vaccinazioni di massa, si registra ancora un numero considerevole di contagi, per cui rimane costante l'impegno delle istituzioni, soprattutto quelle territoriali, nel dover fronteggiare gli effetti del virus.

Un'analisi comparata dei federo-regionalismi europei¹ di fronte

¹ Sui federo-regionalismi in generale, cfr., *ex multis*, F. Palermo e K. Kössler, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, 2017; R. Agranoff (Ed), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden Baden, 1999; A.M. Russo, *Sistema delle fonti e pluralismo territoriale tra (in) crisi ed (in) emergenza negli Stati composti*, in *DPCE*

all'emergenza pandemica fa risaltare come il delicato equilibrio tra istanze unitarie e istanze autonomistiche, fisiologicamente soggetto a continui spostamenti del baricentro, abbia subito notevoli e significative oscillazioni prevalentemente in senso centripeto.

La tendenza a una più intensa decentralizzazione, che aveva caratterizzato, secondo forme diverse, gli Stati europei sia negli anni precedenti la crisi economica del 2008 che negli anni antecedenti la crisi pandemica, ha cambiato segno, assumendo una direzione diametralmente opposta orientata verso processi di riaccentramento statale. Le misure adottate nell'ambito del cd. "diritto della crisi" hanno determinato un forte condizionamento dei livelli di autonomia a fronte di un evidente rafforzamento delle amministrazioni centrali degli Stati composti europei. Tuttavia, le tendenze accentratrici, che sono una costante nei periodi di crisi di natura economica e sociale, non possono essere lette mediante l'«equazione» autonomia equiparabile a disuguaglianza o inefficienza².

La forza d'urto del virus e l'eccezionale impatto sul sistema istituzionale hanno messo ulteriormente alla prova gli ordinamenti regionali e federali, che, complessivamente, hanno dimostrato di non essere adeguati ad affrontare situazioni così problematiche e complesse. Gli Stati composti hanno continuato a manifestare ambiguità e contraddizioni durante il periodo pandemico. Anzi, le stesse autonomie territoriali sono state spesso individuate come i principali fattori di disordine normativo in grado di bloccare la catena di comando tra i diversi livelli di governo, così importante in una situazione di emergenza sanitaria.

Nell'ambito del quadro costituzionale e della cornice legislativa emergenziale, o del "neodiritto" determinato dal virus³, si è collocata la questione del rapporto fra gli Stati e le autonomie territoriali nel contrasto al Covid-19, che ha rischiato ancora una volta di proporre una visione meramente congiunturale⁴ del principio costituzionale di autonomia. Tale rapporto ha operato nel contesto di sistemi costituzionali che hanno lasciato ai due livelli di governo, Stato e istituzioni territoriali, spazi di manovra da differenziare in base alle situazioni concrete.

Spesso, si è avvertita la necessità di nuovi modelli e nuove forme di raccordo in grado di permettere agli Stati regionali e federali di rendere l'articolazione territoriale dei poteri una risorsa e non un ostacolo per fronteggiare le emergenze. Infatti, il pluralismo territoriale e

online, Sp – 1/2022; L. Antonini, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 2, 2017; G. D'Ignazio e A.M. Russo (Eds) *Asimmetrie e conflitti territoriali nel quadro dell'integrazione europea, numero monografico di Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018; R. Toniatti (Ed), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018.

² F. Palermo, *Il federalismo in emergenza?*, in *Osservatorio monetario*, 2021/2, 22.

³ Così definito da S. Cassese, in *Il Foglio*, 5/5/2020.

⁴ Cfr. A. Morelli, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali*, 2020/1, 531.

l'organizzazione regionale e locale dell'amministrazione pubblica possono rappresentare un vantaggio anche in situazioni emergenziali, perché permettono la differenziazione e la flessibilità degli interventi sui singoli territori in proporzione al livello di gravità della crisi, ma, nello stesso tempo, possono diventare un forte ostacolo all'efficacia degli interventi se si creano conflitti nelle relazioni intergovernative e, dunque, incertezza e 'disordine' nelle norme da seguire e da rispettare.

3. Le crisi e l'*accomodating diversity*

Le dinamiche federo-regionali in Europa mettono in luce come l'analisi riguardante gli Stati composti necessiti di un'interpretazione che non si fermi soltanto al dato normativo statico ma si estenda alla realtà costituzionale vivente rispetto alla quale tali processi possano assumere la natura di fenomeno dinamico⁵. Sotto questo aspetto, la teoria di Friedrich del *federalizing process*⁶ trova un'ulteriore conferma nei processi istituzionali all'interno degli Stati regionali o federali, nei quali si valorizzano principalmente gli aspetti dinamici di tali modelli di Stato.

Per consolidare i processi di rafforzamento delle autonomie territoriali, in alcuni Stati europei è emersa una particolare attenzione ai modelli asimmetrici, che si caratterizzano per essere ancora più flessibili e dinamici e che, senza imporre l'uniformità, riescono a valorizzare le diversità territoriali, garantendo e stabilizzando nello stesso tempo l'unità e la coesione dell'ordinamento. Si comprende meglio il *trend* diffuso negli ultimi anni, in alcuni ordinamenti, di una transizione da un modello tendente all'uniformità verso un modello tendente all'asimmetria⁷, che non rappresenta un elemento 'accidentale', ma una «chiave di generale accomodamento delle differenze»⁸.

È l'attuazione dello stesso principio di autonomia territoriale a comportare inevitabilmente delle differenziazioni tra le istituzioni territoriali. In particolare, il decentramento asimmetrico non è un fenomeno

⁵ V. C. Mainardis, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2016. L'autore osserva che «Il punto di equilibrio tra interessi nazionali e interessi regionali non è definito una volta per tutte, ma deve potersi ridefinire nel tempo secondo regole di una democrazia rappresentativa che, al contempo, è anche uno Stato "composto"», 841.

⁶ Su tale teoria, cfr., fra le diverse opere di J. C. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, 1968 e *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

⁷ Sui problemi posti dai modelli di regionalismo e di federalismo asimmetrico, anche al di fuori degli Stati europei, cfr. C.D. Tarlton, *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation*, in *Journal of Politics*, n. 4, 1965 e R. Watts, *A Comparative Perspectives on Asymmetry in Federations*, in *Asymmetry Series*, n. 4, 2005.

⁸ Così, cfr. A. Mastromarino, *Asimmetria, fiducia, integrazione*, in C. Bartolino, A. Morelli e G. Sobrino (Eds), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, 141.

che si è presentato soltanto in alcune specifiche esperienze riferite ai singoli Stati, ma è una propensione diffusa nel panorama comparato degli Stati composti europei. D'altra parte, è opportuno mettere in evidenza che anche il processo integrativo dell'U.E. è stato uno dei fattori che hanno dato un certo impulso allo sviluppo della dimensione asimmetrica dell'assetto delle istituzioni territoriali degli ordinamenti composti dei Paesi europei.

Se, dopo la crisi economica, si è verificata una 'ripresa' dei processi di decentralizzazione in chiave asimmetrica connessa, in alcuni casi, all'aumento di fenomeni secessionisti, è difficile prevedere al momento come si prospetterà la "normalizzazione", una volta superata l'emergenza sanitaria, anche se è probabile che si ripresenterà nuovamente il tema dell'*accommodating diversity*⁹. Successivamente alla crisi economica, l'asimmetria è stata basata su fattori differenziali tradizionalmente meno evidenti che hanno avuto come riferimento prevalente la cd. "capacità istituzionale" delle autonomie territoriali, intesa come un indicatore della preesistenza di una "cultura dell'autonomia" da esercitare e sviluppare¹⁰.

In modo retrospettivo, si può mettere in evidenza, che la crisi economico-finanziaria sia andata sprecata, perché si è persa l'opportunità di consolidare i legami cooperativi e di collaborazione, strumento principale degli Stati composti, per affrontare meglio le situazioni emergenziali che si sono susseguite. Infatti, in alcuni Stati composti non ci sono stati cambiamenti significativi a seguito della crisi economica del 2008, per cui gli ordinamenti regionali e federali hanno affrontato l'altro evento emergenziale di questo secolo senza aver 'appreso la lezione' della precedente esperienza.

Se è vero che viviamo nella «società globale del rischio»¹¹, in cui le nostre società sono esposte a una pluralità di rischi (sanitari, finanziari, economici, ambientali...) che mettono in forse la nostra sicurezza e stabilità, la lezione che dobbiamo trarre dall'emergenza sanitaria ancora in corso è che il corretto funzionamento degli Stati composti debba rappresentare un punto di forza e un valore da preservare per essere in grado di far fronte ai diversi 'rischi' che minacceranno il nostro orizzonte anche in futuro, una volta terminata l'emergenza sanitaria.

4. L'autonomia 'sostenibile' e l'armonizzazione con l'eguaglianza dei diritti

La prospettiva comparata ci consente di superare la "trappola" dell'automatica corrispondenza della differenziazione territoriale come strumento della diversità e, di conseguenza, della simmetria come promotore di uguaglianza, dal momento che, nelle dinamiche regionali e federali

⁹ R. Agranoff (Ed), *Accommodating Diversity: cit...*

¹⁰ Cfr. R. Toniatti (Ed.), *La cultura dell'autonomia...*, cit.

¹¹ Cfr. J. Yates, *Paura e società del rischio Un'intervista a Ulrich Beck*, in *Lo Sguardo - Rivista di filosofia*, 2016/21.

analizzate, risulta ancora più evidente che la priorità è il mantenimento dell'equilibrio tra la differenziazione e l'uguaglianza¹².

Anche su questo aspetto il confronto con alcuni ordinamenti europei diventa particolarmente utile. Infatti, in tali ordinamenti composti sono presenti clausole che hanno l'obiettivo di assicurare l'uguaglianza dei diritti (si consideri, ad es. gli artt. 33 e 72 della Costituzione tedesca dopo le riforme del 2006 e gli artt. 139, c. 1 e 149, c. 1, della Costituzione spagnola)¹³. Allo stesso modo, nell'ordinamento italiano il principio unitario si estrinseca attraverso una base di garanzia tendente all'uguaglianza dei diritti, che assicuri la salvaguardia della cittadinanza nazionale¹⁴.

La valorizzazione dell'autonomia implica anche una riflessione sui 'presidi' posti a tutela dell'equilibrio tra tali principi, ovvero sulle garanzie per evitare che lo squilibrio tra i diversi territori non sia così eccessivo da mettere a rischio la tutela di alcuni diritti sociali, e, nello stesso tempo, si possa permettere anche uno sviluppo delle potenzialità insite nelle forme particolari di autonomia differenziata.

Emerge l'esigenza di verificare se un'autonomia territoriale "rafforzata" possa essere sostenibile e tale da evitare di determinare anche un'asimmetria della cittadinanza e dei diritti fondamentali delle persone. Se è vero, infatti, che l'autonomia non può mettere in discussione lo "statuto della cittadinanza", è anche vero che l'uniformità nell'assetto competenziale delle istituzioni territoriali non garantisce un'assoluta omogeneità di risultati e, quindi, anche senza una previsione dell'asimmetria, le diverse *performance* delle istituzioni territoriali, collegate all'esercizio di competenze in materie che riguardano soprattutto i diritti sociali, creano esse stesse una differenziazione nella soddisfazione di tali diritti.

L'autonomia deve, pertanto, armonizzarsi con il sistema della tutela dei diritti, prima di tutto i diritti di uguaglianza e di solidarietà, con i quali potenzialmente potrebbe entrare in conflitto, tenendo presente che i valori costituzionali necessitano di una reciproca composizione. La questione centrale, quindi, può essere ricercata nell'individuazione di un equilibrio tra unità, uguaglianza e autonomia, che, senza depotenziare i caratteri positivi di questi principi, possa determinare una loro armonizzazione nell'ordinamento, piuttosto che considerarli dei limiti in grado di comprimere le reciproche potenzialità.

L'analisi comparata fa emergere come le dinamiche positive di maggiore equilibrio si ottengano nei casi in cui i territori riescano a fare

¹² Sul punto, cfr. E. Grosso, *Differenziazione e uguaglianza: un equilibrio difficile*, in C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi (Eds.), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Napoli, 2020.

¹³ Sugli ordinamenti tedesco e spagnolo, cfr., in questo numero della Rivista, J. Woelk, *I sistemi federali di Germania e Austria alla prova dell'emergenza pandemica*, A. López Basaguren, *Cuestiones territoriales y secesión: reflexiones comparadas en la democracia de emergencia* e J. Lozano Miralles, *Democracia de emergencia y crisis sanitaria: el caso español*.

¹⁴ Sul punto, cfr. G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, 31 ss.

“rete”, altrimenti la “competizione” tende ad avvantaggiare soltanto i territori più forti.

Maggiore è la predisposizione cooperativa all'interno degli ordinamenti, più efficiente è l'autonomia, mentre, al contrario, un'autonomia frammentata produce effetti negativi di sistema¹⁵. Pertanto, quando l'autonomia è ispirata a dinamiche individualistiche, l'ordinamento rischia di perdere il punto di equilibrio, mentre, quando prevale una cultura dell'autonomia¹⁶, la capacità differenziale negli ordinamenti può essere “sostenibile” ed essere ricondotta a un quadro cooperativo e di maggiore efficacia del sistema complessivamente inteso.

5. La Repubblica delle autonomie di fronte all'emergenza pandemica in Italia

Nello scenario pandemico che ha condizionato i federo-regionalismi europei, lo Stato regionale italiano ha messo maggiormente in risalto alcune caratteristiche e ha mostrato diverse ambiguità e contraddizioni.

L'attuazione delle politiche anticongiunturali del bilancio pubblico negli anni successivi alla crisi economica del 2008 hanno esposto il sistema delle autonomie a forti rischi di marginalizzazione. In un caso, crisi economica del 2008, le stesse autonomie sono state spesso considerate come delle “diseconomie” da ridimensionare¹⁷ per poter risparmiare risorse pubbliche, in un altro, crisi pandemica del 2020, sono state individuate come i principali fattori di disordine normativo tra i diversi livelli di governo.

Successivamente, nell'ambito della cornice legislativa dettata dall'emergenza, la Repubblica delle autonomie ha affrontato in modo approssimativo l'emergenza più importante dal dopoguerra. Nel contesto globale della pandemia, l'Italia si è caratterizzata per una sua specificità: è stata la prima democrazia occidentale colpita in modo significativo dal virus Covid-19. La precedenza temporale ha dato luogo a un «inedito sperimentalismo democratico»¹⁸ utilizzato dagli altri Paesi, non solo europei, come riferimento per i provvedimenti da adottare. La forza d'urto del virus e lo straordinario impatto sul sistema istituzionale hanno messo ulteriormente in crisi il sistema regionale italiano non adeguato ad affrontare in modo efficace una situazione così problematica e complessa.

Una delle questioni cruciali nel periodo emergenziale è stata la visione

¹⁵ F. Palermo, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018/2, 271.

¹⁶ Per una lettura ‘giuridica’ del concetto di “cultura dell'autonomia”, cfr. R. Toniatti (Ed.), *La cultura dell'autonomia...*, cit.

¹⁷ S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, 2012/17.

¹⁸ Cfr. C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Amministrazione in Cammino*, aprile 2020.

prevalentemente congiunturale¹⁹ del principio costituzionale di autonomia, che ha condizionato il rapporto tra lo Stato e le Regioni.

Si è avvertita la necessità di nuovi modelli e nuove forme di raccordo per fare in modo che l'articolazione territoriale dei poteri diventasse una risorsa e non un ostacolo per fronteggiare l'emergenza²⁰.

Nelle situazioni emergenziali lo Stato regionale è funzionale ed efficace nella misura in cui permette che anche dal 'basso' si adottino soluzioni più immediate e più adeguate al grado di rischio delle specifiche situazioni, utilizzando la prospettiva del principio costituzionale della sussidiarietà, che promuove la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, ma anche la ragionevolezza e la proporzionalità delle decisioni e dei provvedimenti amministrativi.

L'attuazione più incisiva del principio di sussidiarietà, soprattutto nell'emergenza sanitaria, potrebbe favorire anche una rilettura dell'art. 32 della Costituzione, che tutela la salute non solo come «fondamentale diritto dell'individuo», ma anche come «interesse della collettività». Tale rilettura potrebbe rafforzare la responsabilità che ogni cittadino ha nei confronti della comunità ed esaltare i doveri in capo alla singola persona per il migliore funzionamento dei servizi sanitari. Il «diritto alla salute richiede, in un certo senso, un dovere di salute: l'impegno a stare bene diventa presupposto per la tutela del diritto alla salute altrui e di tutti»²¹. Ma non solo, la responsabilità individuale potrebbe rappresentare un modo per esercitare la solidarietà con gli altri cittadini, favorendo, nello stesso tempo, il coinvolgimento del complesso delle istituzioni, iniziando dai livelli istituzionali più bassi, dai Comuni, per rendere partecipi tutti i livelli di governo, le Città metropolitane, le Province, le Regioni e lo Stato.

Il rapporto tra lo Stato e le Regioni si è mosso in un quadro costituzionale che ha lasciato spazi di manovra da differenziare in base alle situazioni concrete, ma si è inasprita la conflittualità tra i due livelli di governo con l'emanazione di numerosi atti amministrativi e di poche leggi nell'ambito di un contenzioso risolto prevalentemente dalla giustizia amministrativa e, alcune volte, con l'intervento della Corte costituzionale.

In particolare, tra le decisioni della Corte costituzionale degne di rilievo in questo periodo di emergenza pandemica si può individuare la sentenza n. 37/2021, che ha inciso profondamente sui rapporti tra lo Stato e le Regioni in direzione di una significativa restrizione delle competenze regionali²².

La Corte è intervenuta sulla legge regionale della Valle d'Aosta n. 11

¹⁹ Cfr. A. Morelli, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus...*, cit.

²⁰ Cfr. M. Betzu e P. Ciarlo, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *Biolar Journal*, 2020/2, 4.

²¹ Così, C. Del Bò, *Diritto alla salute e solidarietà*, in *Il Mulino*, aprile 2020.

²² Così, cfr. B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 2021/11.

del 9 dicembre 2020, «Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza», che era stata già sospesa in via cautelare con ordinanza n. 4/2021²³. Per la prima volta – dalla previsione introdotta con la l. n. 131/2003²⁴ – la Corte utilizza il potere di sospensione di un atto legislativo oggetto di impugnazione. L'esigenza di sospendere la legge regionale è stata collegata all'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia e l'obiettivo esplicito è stato indicato nella necessità di evitare un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini²⁵.

Per dare maggiore efficacia agli interventi di contenimento della diffusione del virus, si è ritenuto che la «profilassi internazionale», materia di competenza esclusiva dello Stato (art. 117.2 lettera q, Cost.), potesse essere in grado di rispondere all'interesse pubblico di salvaguardare la salute delle persone, evitando il coinvolgimento dei legislatori regionali nelle politiche pubbliche di contrasto alla pandemia²⁶ e scongiurando le possibili «diversificazioni regionali». In questo modo, si è voluto evitare il rischio che le Regioni, anche quelle ad autonomia speciale, potessero interferire legislativamente con la disciplina del legislatore statale²⁷.

L'emergenza sanitaria ha reso necessario, secondo la Corte, l'intervento esclusivo del legislatore statale, eliminando la possibilità di produrre normative differenziate sui diversi territori. In tale prospettiva, la

²³ Sull'ordinanza, cfr. R. Dickman, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in *Federalismi.it*, 2021/4.

²⁴ La l. n. 131/2003, all'art. 9 c. 4, ha modificato la precedente normativa e ha introdotto l'incidente cautelare in sede di ricorso in via diretta fra Stato e Regioni. La norma prevede che «qualora la Corte ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini» può sospendere l'esecuzione degli atti oggetto di giudizio con ordinanza motivata. Sui profili problematici di tale potere, si v. C. Pinelli, *Commento all'art. 9, in Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, 180 ss. e E. Lamarque, *Commento all'art. 9, in L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia"*, P. Cavaleri e Lamarque (Eds), Torino, 2004, 230 ss.

²⁵ Cfr. Corte Cost. Ordinanza n. 4/2021.

²⁶ Corte Cost. Ordinanza n. 4/2021. Nell'ordinanza la Corte rileva che la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore; il che prescinde dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate. Quindi l'azione statale è giustificata dal fatto che: le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione.

²⁷ Sent. Corte Cost. 37/2021, cons. Dir. P. 12.

legge della Regione Valle d'Aosta avrebbe invaso un ambito di esclusiva competenza dello Stato quale la profilassi internazionale.

La stessa profilassi internazionale è diventata una particolare clausola di supremazia implicita²⁸ che ha permesso allo Stato di regolare il livello della partecipazione regionale, riducendo al minimo la “leale collaborazione” con il sistema regionale. In effetti, questo sembra essere uno dei punti più controversi della sentenza, dal momento che si è rimesso alla valutazione del legislatore statale di attuare o meno un percorso di “leale collaborazione” con il sistema regionale²⁹.

Il giudice costituzionale ha intrapreso, con questa sentenza, la strada più facile dell'applicazione prevalente della profilassi internazionale rispetto alla quale non «vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale»³⁰.

La Corte ha utilizzato, quindi, la profilassi internazionale come un “‘bazooka’ nelle mani del potere centrale”³¹, per marginalizzare le Regioni nel processo di contenimento del contagio, in caso di epidemie di dimensioni globali. In questo modo, la stessa Corte ha dimostrato che è consentito abbandonare il principio di “leale collaborazione” in situazioni di crisi particolarmente significative³².

Uno dei principali problemi posti dalla possibile differenziazione dell'ordinamento territoriale continua a essere l'armonizzazione con la tutela dei diritti di uguaglianza e di solidarietà, con i quali potenzialmente potrebbe entrare in conflitto, tenendo presente che i valori costituzionali fanno ‘sistema’ e «partecipano, tutti, di un ‘gioco’ che senza sosta si rinnova e che li vede protesi alla ricerca delle forme maggiormente congrue della reciproca composizione»³³. L'equilibrio tra uguaglianza, unità e autonomia deve determinare una loro armonizzazione nell'ordinamento, piuttosto che considerarli dei limiti che possano comprimere le reciproche potenzialità³⁴.

L'armonizzazione dell'autonomia con l'intero sistema dei principi costituzionali serve a evitare che si possa ‘cadere’ in un regionalismo

²⁸ Cfr., M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, 2021/1, 335 ss.

²⁹ Cfr. G. D'Ignazio e A.M. Russo, *I ‘primi’ 50 anni delle regioni nella crisi pandemica Sars-cov2: Verso un regionalismo dell'emergenza?*, in R. Toniatti (Ed), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, in *Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza*, Trento, 151.

³⁰ Sent. Corte Cost. 37/2021, cons. Dir. P. 12.

³¹ Cfr. D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. N. 37/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021/2, 13 e L. Cuocolo e F. Gallarati, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, 2021/1, 17.

³² Cfr. L. Cuocolo e F. Gallarati, *La Corte difende la gestione unitaria...*cit., 18.

³³ Cfr. A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2002, 3.

³⁴ *Ibidem*, 6.

funzionalista, che finisca per ‘isolare’ sul territorio le esigenze provenienti dalle collettività regionali e si focalizzi principalmente sulle risposte da dare alle stesse collettività locali, perdendo di vista la ricomposizione dei valori complessivi dell’ordinamento costituzionale.

Le garanzie della tutela di alcuni diritti sociali non possono che essere affidate all’intervento dello Stato, che deve diventare, perciò, sia il soggetto che consente la differenziazione e sia il garante affinché non si crei un’eccessiva sperequazione nel livello dei diritti prestazionali tra i cittadini dei diversi territori, tale da intaccare il principio dell’eguaglianza sostanziale.

In tale contesto, si ripropone la vera questione essenziale dell’autonomia territoriale, cioè individuare il livello di omogeneità oppure di differenziazione sostenibile³⁵, in modo da «garantire la tenuta unitaria di un ordinamento territorialmente plurale»³⁶.

6. Un nuovo *constitutional moment* per i federo-regionalismi europei?

Al termine dell’emergenza pandemica, i federo-regionalismi europei potranno trovarsi di fronte a una nuova alternativa: potrà avviarsi un nuovo *constitutional moment*, con riferimento alla teoria di Ackerman³⁷, oppure si potrà assistere al consueto e più volte sperimentato movimento del pendolo tra accentramento e decentramento.

In conclusione, il problema primario degli Stati composti, ovvero la ricerca di un punto di equilibrio fra unità e autonomia, fra strumenti per la tutela di alcune fondamentali esigenze unitarie e la valorizzazione degli indirizzi autonomi dei pubblici poteri delle istituzioni territoriali, diviene particolarmente rilevante nelle fasi di crisi e di emergenza, che, nelle precedenti esperienze, ha sempre presentato tendenze orientate verso una centralizzazione della produzione normativa e della gestione. Se considerassimo un rischio il fatto che i processi federo-regionali e l’autonomia producano regole differenti e che tali “regole differenti” siano, per loro stessa natura, “sbagliate”³⁸, si disconoscerebbe l’importante funzione svolta dal pluralismo anche nella dimensione territoriale.

Come le situazioni di crisi – e soprattutto l’emergenza pandemica – mostrano, il «vantaggio degli ordinamenti composti» consiste proprio nella «possibilità di accentrare e di differenziare a seconda della necessità» mediante procedure e strumenti in grado di garantire tali processi³⁹.

Se si volesse realmente fare in modo che le emergenze possano rappresentare un’occasione da non perdere, divenendo, piuttosto, un

³⁵ Sul concetto di “diversità sostenibile” si v. P. Glenn, *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*, Oxford, 2014, 368.

³⁶ V. A.M. Russo, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: la «clausola asimmetrica» tra integrazione e conflitti*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018/2, 366.

³⁷ Cfr. B. Ackerman, *We the People: Foundations*, Cambridge (MA), 1991, 3 ss.

³⁸ Così, v. F. Palermo, *Il federalismo in emergenza?*... cit., 29.

³⁹ *Ibidem*, 29.

momento ‘costituente’, sarebbe necessario che i processi di cambiamento e di rinnovamento necessari negli Stati composti possano andare nella direzione di valorizzare la “cultura dell’autonomia” e possano «rivitalizzare il circuito della partecipazione attraverso un processo di riscoperta del legame istituzioni-cittadino»⁴⁰.

Guerino D’Ignazio
Dip.to di Scienze Aziendali e Giuridiche
Università degli Studi della Calabria
g.dignazio@unical.it

⁴⁰ V. A. Mastromarino, *Asimmetria, fiducia, integrazione...*cit., 145.