

Il decentramento in Francia e in Italia ai tempi della crisi sanitaria: una lettura comparata

di Marta Aurino

Abstract: The decentralization in France and Italy during the health crisis: a comparative analysis – This contribution aims at understanding, from a comparative perspective, the impact of the health emergency on French and Italian regionalism. Through a particular focus on France, the purpose is to highlight how the management of the crisis was influenced by historical dynamics, as a result of a widespread reticence towards the recognition of a wider regional autonomy. The response to the pandemic - in both its French and Italian versions - has revived controversial debates concerning the role of local authorities in the overall state system and the lack of coordination between state actors.

Keywords: Regionalism; Crisis; Autonomy; Coordination; France.

1. La crisi sanitaria come banco di prova per le relazioni fra attori statali

Nel contesto emergenziale in cui versiamo dal mese di marzo 2020, le interazioni più significative¹, da un punto di vista politico, e quelle più prolifiche, in termini di contenzioso, hanno senz'altro coinvolto lo Stato e le Regioni in Italia e lo Stato e le collettività territoriali in Francia.

L'urgenza sanitaria si iscrive in un quadro generale marcato dal pluralismo territoriale e pone delle nuove sfide ai modelli di gestione infra-statale. In tal senso, la gestione della crisi contribuisce senza dubbio a ridefinire il ruolo riservato agli enti locali italiani e francesi.

La comparazione dell'organizzazione regionale italiana con quella francese deriva dall'assunto per cui i cambiamenti non sono mai dei fenomeni isolati, localizzabili all'interno di certi confini statali².

La Francia e l'Italia sono due Stati unitari, relativamente omogeni nella misura in cui possono essere classificati come degli Stati unitari con un'articolazione territoriale su base regionale, ma sono anche fortemente differenziati.

La Francia ha optato per una decentralizzazione storicamente determinata, riconoscendo all'interno del suo territorio delle altre collettività

¹ P. Carrozza, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in *Diritto Costituzionale comparato*, Bari, 2009, 763 ff.

² M.C. Ponthoreau, *Droits constitutionnels comparés*, Parigi, 2010, 30.

territoriali, provviste di autorità locali elette a suffragio universale e dotate di personalità giuridica. Le collettività francesi sono dotate di una certa autonomia, ma non dispongono di potere normativo.

Il modello statale francese, riconducibile all'*Ancien Régime*, non è sempre riuscito a far fronte alle difficoltà emerse sul piano locale, creando un dialogo improduttivo tra gli attori statali, tutt'ora di particolare criticità³.

In Italia, Stato regionale, in cui il modello centralista non ha mai veramente attecchito a causa di importanti discrasie linguistiche e culturali, le regioni godono di poteri legislativi e, di conseguenza, di una considerevole autonomia normativa.

Questo tratto demarca la netta differenza tra uno Stato organizzato su base decentralizzata e uno Stato regionale, in cui vige una concezione più flessibile del concetto di unitarietà.

Seppur si basino su due modelli di Stato differenti, l'interesse del comparare l'Italia e la Francia deriva dalla constatazione per cui, sin dai primi anni duemila, in ambo gli Stati è stato messo in atto un movimento di riforme volte ad accrescere l'autonomia degli organismi territoriali⁴, riconoscendo loro competenze precedentemente attribuite allo Stato, soprattutto in materia finanziaria.

Da tale angolo visuale, la crisi sanitaria appare come un interessante banco di prova, idoneo a misurare la tenuta dei due sistemi - nonché gli "umori" degli eletti locali - e osservare a che punto dell'evoluzione dei rapporti infra-statali si trovano questi due Paesi, traendone una miglior conoscenza degli oggetti giuridici in esame. Invero, la comparazione in tale ambito può rendere più agevole la lettura dei rapporti tra centro e periferia in due ordinamenti che, seppur pervenendo a risultati differenti, sono pur sempre connotati da tendenze evolutive riposanti su simili premesse ideologiche: il riconoscimento dell'autonomia delle collettività francesi e delle regioni italiane.

A prima vista, e secondo il punto di vista del giurista italiano, in Francia, in accordo con l'attuale regime di decentramento debole e contrariamente a quanto accaduto in Italia, lo Stato e le collettività territoriali si sono uniti per combattere la pandemia da Covid-19. In effetti, la rigida divisione delle competenze, espressione di un regionalismo debole e coerente con l'assenza di un potere legislativo significativo in capo alle autorità locali, ha portato, all'inizio, a una collaborazione fluida, derivante da un quadro strategico unidirezionale. Tuttavia, con il perdurare dello stato di

³ S. Schmitt, *Droit constitutionnel comparé*, in *Revue française de droit constitutionnelle*, n. 67, 2003, 2.

⁴ La revisione delle Costituzioni francese e italiana ha giocato un ruolo determinante nell'evoluzione del diritto positivo. In Francia, la legge costituzionale n°2003-276 del 28 marzo 2003 riconosce l'autonomia degli enti territoriali (art.7) e, in particolare, la loro autonomia finanziaria. In Italia, la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 estende la competenza legislativa delle regioni affermando la loro autonomia finanziaria.

crisi sanitaria, le autorità locali hanno promosso dei tentativi mirati ad andare oltre le loro competenze. Nella maggior parte dei casi, l'intervento degli enti locali si è concretizzato in misure più restrittive di quelle previste dallo Stato (esempio florido in materia concerne l'uso delle mascherine)⁵. Il copioso contenzioso generato da tale intervento dissidente è un buon pretesto per interrogarsi sulla reale portata delle prerogative degli attori locali e sull'efficacia della concertazione con lo Stato. In tal senso, la stessa disputa, anche se basata su presupposti diversi, si trova in Italia, il che dimostra a che punto sia complessa una gestione unitaria della crisi quando ci sono equilibri mal definiti tra centro e periferia.

Al fine di delineare i riflessi dell'emergenza sulle relazioni tra collettività/Regioni e Stato, l'approccio comparativo si è rivelato il più appropriato. Infatti, l'analisi dei fenomeni istituzionali e politici che connotano una determinata area geografica, effettuata attraverso l'eccezionale strumento comparativo, offre un angolo visuale privilegiato, funzionale a rilevare le intersezioni e le connessioni tra attori statali.

Avendo ben presenti le specificità dei due ordinamenti, nei prossimi paragrafi verranno avanzate riflessioni volte a ricostruire e ad analizzare le risposte dei sistemi regionali francese e italiano durante fasi storiche che possono essere definite emergenziali⁶, ciò mediante una ricostruzione della gestione normativa dell'emergenza e delle criticità che sono emerse nei casi in cui tale gestione abbia condotto ad un'accentuazione della postura centralista.

2. L'impatto dell'assetto emergenziale sul regionalismo

Sia in Francia che in Italia, la gestione della pandemia da parte dello Stato ha messo in evidenza tutta una serie di disfunzioni non legate esclusivamente alle problematiche sanitarie correlate alla crisi, ma retaggio di riforme portate avanti sin dal secolo precedente in nome di una più grande efficacia

⁵ I prefetti del Bas-Rhin e di Lyon Villeurbanne avevano esteso l'obbligo di indossare la mascherina su tutto il territorio cittadino, allorché, a livello statale, non era prevista una misura del genere. Il Conseil d'État (CE), chiamato a pronunciarsi sulla questione in *référé*s, con le Ord. N°443750 Bas-Rhin e Ord. N°443751 Lyon Villeurbanne del 6 settembre 2020, dichiarò proporzionato l'intervento dei due prefetti, invitandoli, tuttavia, a riformare parzialmente le ordinanze. La portata innovativa di queste ordinanze si coglie laddove le si confronti con l'Ord. N°440057 Commune de Sceaux del 17 aprile 2020; con tale ordinanza, il CE condannò l'intervento del sindaco di Sceaux, il quale aveva esteso l'utilizzo della mascherina su tutto il territorio urbano, discostandosi parzialmente dalle indicazioni statali. La condanna fu motivata dalla necessità di non ledere la coerenza delle misure assunte a livello centrale e fu un'importante occasione per meglio definire il margine di manovra degli esponenti locali.

⁶ L. Sottile, *Nel dedalo del principio di legalità durante l'esperienza epidemiologica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2021, 412.

dell'azione pubblica e di peculiarità strutturali ben più risalenti⁷.

In Francia, in particolare, la strategia dell'accentramento del potere, avanzata dagli organi centrali, ha messo in risalto l'assenza di meccanismi idonei a far sentire la voce delle autonomie. Quarant'anni dopo l'abbandono dell'assetto centralista di matrice storica a opera di François Mitterrand, la pandemia non ha fatto altro che smascherare con vigore dei mali amministrativi risalenti. Invero, durante questi quattro decenni, lo Stato ha portato avanti innumerevoli politiche volte a recuperare terreno sulle concessioni fatte agli enti territoriali a partire dal 2003, anno in cui la Costituzione fu modificata e la Francia proclamata organizzazione centrale della Repubblica. Il risultato di queste politiche è stato un graduale indebolimento delle collettività e, in particolar modo, dei comuni, un tempo sede privilegiata di garanzia delle libertà dei cittadini, adesso simili a «conchiglie vuote»⁸. L'Esagono è rimasto sempre legato agli ideali di unità e la crisi sanitaria ne è stata la riprova.

Le collettività territoriali sono state reattive e in prima linea durante la gestione della crisi, ma il loro margine di manovra è stato fortemente delimitato dall'intervento dell'Esecutivo.

Al fine di meglio illustrare l'attuale assetto relazionale tra organi centrali e decentrati, è necessario fare un passo indietro e risalire brevemente la catena normativa dell'urgenza⁹. Uno dei primi aspetti che interessa laddove ci si avvicini alla gestione della crisi sanitaria è la *française* concerne la scelta del legislatore di agire al di fuori dell'impiego delle norme vigenti sugli stati d'eccezione. Dopo una fase molto precoce, durante la quale la gestione dell'urgenza era affidata ai decreti del Ministro della salute firmati dal Primo Ministro e ai decreti del Primo Ministro firmati dal Presidente della Repubblica, la Francia ha creato *ex novo* un regime d'eccezione in virtù della legge n° 2020-290 del 23 marzo 2020, definita «*loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*»¹⁰. Tale legge, novellando il terzo titolo del *Code de la santé publique*, ha attribuito al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare per decreto, su proposta del Ministro competente in materia di

⁷ O. Renaudie, *Collectivités territoriales et compétences en santé publique: sortir de l'ambiguïté*, in *Revue française d'administration publique*, n.4/2020, 901 ff.

⁸ Rapporto del luglio 2020 del Senato francese intitolato *Pour le plein exercice des libertés locales, 50 propositions du Sénat pour une nouvelle décentralisation*, 6.; presentato dal Presidente del Senato e Coordinatore del Gruppo di lavoro del Senato sulla decentralizzazione, il rapporto avanza numerose proposte volte a dare più poteri e responsabilità alle autonomie e, addirittura, propone di inserire un «diritto alla differenziazione».

⁹ M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 3.

¹⁰ La Costituzione francese presenta all'art.16 una clausola volta alla riallocazione dei poteri nelle situazioni emergenziali, la quale quando «*les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu*» attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di prendere «*les mesures exigées par ces circonstances après consultation...*».

salute, lo stato di urgenza sanitaria, informandone l'assemblea nazionale e il Senato. La stessa legge, derogando contestualmente all'articolo 3131-13 del *Code de la santé* novellato, ha dichiarato in via indiretta lo stato di emergenza sanitaria, attualmente esteso fino al 31 luglio 2022¹¹. In questo quadro legislativo così definito, si è proceduto alla gestione della crisi tramite Decreti del Consiglio dei ministri e *Arrêtés* del Ministro della solidarietà e della salute. Insomma, nulla al di fuori della legislazione ordinaria.

Dunque, in prima battuta, è da condannare chi vuole trasporre fuori dai loro ambiti nazionali clausole eccezionali siffatte e portarle nel contesto italiano, il quale già prevede nella Costituzione un modello della "necessità" e della "straordinarietà"¹². Peraltro, un ulteriore motivo di interesse deriva dalla circostanza per cui, nel sistema giuridico francese, erano già presenti tre tipi di strumenti astrattamente idonei a disciplinare lo stato emergenziale. Si fa riferimento a: la legge sullo stato d'urgenza n°55-385 del 1955, utilizzata per lo stato di guerra in Algeria e per gli attacchi terroristici; la legge sul regime d'eccezione in materia sanitaria del 9 agosto 2004, la quale prevede espressamente una parte dedicata a "minacce sanitarie gravi"; la teoria delle circostanze eccezionali. Tutti e tre sono stati ritenuti sprovvisti di presupposti idonei a giustificare limitazioni significative della libertà dei cittadini e a conciliare la salvaguardia dell'ordine pubblico con il rispetto dei diritti.

Se è pacifico che il nuovo stato d'emergenza creato in Francia non incontra particolari ostacoli di ordine giuridico¹³, è da sottolineare piuttosto come esso abbia rafforzato i poteri dell'Esecutivo. A tal fine, un ottimo esempio è offerto dall'ambito sanitario.

In un sistema che soffre di una deterritorializzazione debole in materia sanitaria, i comuni rappresentano la collettività territoriale che gioca il ruolo più rilevante in tale ambito, in quanto abilitati ad adottare tutte le misure per assicurare la salubrità pubblica¹⁴. Questa competenza, di norma, viene limitata nel momento in cui sono conferiti dei poteri di police speciale a delle altre autorità pubbliche, in quanto l'intervento dei comuni potrebbe compromettere la coerenza delle misure assunte a livello centrale¹⁵. Ed è proprio quanto verificatosi nel corso della pandemia.

Invero, durante la crisi, la centralizzazione delle politiche sanitarie si è tradotta nel riconoscimento di nuovi poteri di *police sanitaire* in capo al Primo Ministro¹⁶, coadiuvato dai prefetti a livello locale. L'adozione delle

¹¹ *Loi* n° 2021-1465 du 10 novembre 2021.

¹² S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 534 ff.

¹³ *Conseil d'État*, parere 20 luglio 2020 e *Conseil Constitutionnel* Sent. 800 e 808/2020.

¹⁴ Art. L. 2212-2 *CGCT*.

¹⁵ *Conseil d'État*, ord. 17 aprile 2020.

¹⁶ *Loi* n° 2020-290 du 23 mars 2020 ha predisposto un nuovo potere di police spéciale finalizzato a rispondere ai bisogni di sicurezza della popolazione. È bene ricordare che il diritto pubblico francese distingue due categorie di polizia amministrativa, la polizia amministrativa

misure, invece, è stata riservata al Ministro della Salute, assistito dal direttore generale della salute. In particolare, se normalmente in capo ai sindaci è riconosciuto il potere di assumere, in caso di pericolo imminente, tutte le misure necessarie per tutelare gli amministrati, il novellato titolo terzo del *Code de la Santé* ha introdotto nuovi ampi poteri in capo al Primo Ministro e al Ministro della salute¹⁷. Analizzando questi articoli, è lapalissiano a che punto sia stato limitato il margine di manovra dei sindaci, i cui poteri di iniziativa¹⁸ e gestione in materia di salubrità pubblica ne sono usciti limitati in maniera allarmante¹⁹. Lo Stato si è fatto carico di innumerevoli poteri di *police* relativi allo stato d'urgenza sanitaria, volti a emanare provvedimenti relativi soprattutto alla limitazione della circolazione, gli assembramenti e la chiusura di determinate attività o servizi. Ne consegue che l'Esecutivo ha esercitato dei poteri di indirizzo e coordinamento nei confronti delle collettività adoperando vecchi strumenti - quali la creazione di nuovi poteri di *police* - riconducibili a una concezione strutturale di regionalismo antiquata e ascrivibili al cosiddetto movimento di moltiplicazione dei poteri di *police spéciale*²⁰. Questo fenomeno, mitigato in tempi normali da alcuni movimenti di territorializzazione in materia²¹, ha reso più complessa la gestione della crisi a livello locale dal momento che i comuni hanno visto fortemente limitato il loro campo d'azione e la loro possibilità di assumere misure che si discostassero dalla linea adottata a livello statale. Il conflitto, laddove c'è stato, è derivato dalla scelta di adottare provvedimenti in tutto o in parte diversi da quelli nazionali e si è tradotto in una pronta censura operata a carico del *Conseil d'État*²².

Le Regioni, dal canto loro, dispongono da sempre di competenze modeste, sebbene siano spesso state promosse dallo Stato come principale livello di intervento sanitario²³.

generale e la polizia amministrativa speciale. Quest'ultima si caratterizza per il perseguimento di uno scopo particolare e la specifica procedura che si adopera per perseguirlo, differenti dall'azione portata avanti dalle autorità generali di polizia.

¹⁷ Art. 3131-16 Code de la Santé «Nelle circoscrizioni territoriali in cui è dichiarato lo stato d'urgenza sanitaria, il ministro preposto alla salute può prescrivere, tramite ordinanza motivata, tutti i tipi di misure regolamentari relative al funzionamento del dispositivo sanitario».

¹⁸ Lo stesso principio emerge dalla Sent. del *Conseil d'État Syndicat climatique de Briançon* del 17 ottobre 1952.

¹⁹ S. Brimo, *Mais que reste-t-il du pouvoir de police générale du maire en matière de salubrité publique ?*, in *Revue Energie, environnement, infrastructure*, 2019, n. 11, 159 ; Id., B. Defoort, *La police générale de la salubrité à l'épreuve de l'état d'urgence sanitaire : ou l'impossible disparition de la salubrité publique locale*, in *Revue de droit sanitaire et social*, 2020, n. 5, 848-856.

²⁰ J.-M. Pontier, *La multiplication des polices spéciales : pourquoi ?* in *La semaine juridique*, 16 aprile 2012, 113, 2 ff e I. Michalis, *Ville, covid et libertés : la subsidiarité de la police municipale*, in *Droit et Ville*, 2021/1, n. 91, 75-89 <https://www.cairn.info/revue-droit-et-ville-2021-1-page-75.htm>.

²¹ M. Moquet-Anger, *Droit hospitalier*, LGDJ-Lextenso, 2016, 69.

²² Ord. N.443750 CE, si veda M. Aurino, *Concorso di competenze tra collettività territoriali e stato in Francia*, in *Diritti Regionali*, 2020.

²³ O. Renaudie, *Le système sanitaire français est-il centralisé*, in *Revue générale de droit*, n. 51926.

In questo quadro così delineato, in nome dell'urgenza è mancato lo spazio per associare gli esponenti delle collettività alla cosiddetta democrazia sanitaria²⁴ e per dar voce alle loro proposte e rivendicazioni²⁵ attraverso gli strumenti loro abitualmente attribuiti. Di conseguenza, mentre i prefetti somministravano a livello locale le indicazioni di un Esecutivo anchilosato, le democrazie locali hanno tentato di rispondere reattivamente alla crisi, ma spesso si sono ritrovate isolate e impossibilitate a reagire dinanzi a indicazioni imprecise e tardive; la mancanza di ascolto e collaborazione che ne è derivata ha creato un malcontento diffuso, tutt'ora presente.

Anche l'architettura organizzativa del nostro Paese è stata messa fortemente in discussione dalla crisi sanitaria e dal mancato coordinamento tra poteri statali. Diversamente dalla Francia, che ha agito seguendo l'eco di una concezione storica del regionalismo mediante strumenti riconducibili a esperienze pregresse, gli strumenti emergenziali privilegiati dall'Italia paiono privi di una chiara riconducibilità sistemica in quanto meri "figli dell'emergenza" e non rievocano un sistema regionale lasciato alle spalle ormai venti anni fa.

In Italia, uno stato regionale altamente decentralizzato, l'identità nazionale – così fortemente anelata in Francia – vacilla da molti anni e i luoghi comuni che dividono il Nord e il Sud esercitano una notevole influenza²⁶. Allo stesso tempo, l'articolo 5 della Costituzione, uno dei cardini dell'architettura del paese, prevede il principio di unità e indivisibilità della Repubblica e deve essere letto in relazione alle unità territoriali che la compongono, tenendo conto della distribuzione delle competenze e delle materie concorrenti.

Ciò premesso, la pandemia ha fatto riemergere un dibattito che periodicamente torna in auge e che concerne il ruolo da attribuire alla Regioni. In effetti, durante la crisi sanitaria, le Regioni italiane hanno dato grandi prove di autonomia, a volte positive, ma spesso negative e all'origine di un disordine normativo che ha colpito ferocemente il principio di sicurezza giuridica.

Per comprendere meglio la dialettica tra le diverse istituzioni incaricate di gestire la crisi e cercare di orientare il discorso sulla pandemia alla luce dei principi costituzionali, anche nel caso italiano è necessario innanzitutto ripercorrere la catena della regolamentazione, da intendersi nel

²⁴ Il concetto di democrazia sanitaria è di matrice puramente francese; con tale definizione, si fa riferimento a un concetto molto semplice: quello della partecipazione cittadina alle politiche sanitarie. La definizione data dalle *Agences régionales de santé* è: «La democrazia sanitaria è un'impostazione finalizzata ad associare l'insieme degli attori del sistema sanitario nell'elaborazione e l'attuazione delle politiche sanitarie, in uno spirito di dialogo e concertazione». V. J. P. Arveiller, P. Tizon, *Démocratie sanitaire, qu'est-ce à dire?* in *Pratiques en santé mentale*, 2016/2, 2, <https://www.cairn.info/revue-pratique-en-sante-mentale-2016-2-page-2.htm>.

²⁵ J. Chevallier, *L'État à l'épreuve du coronavirus*, in *Pouvoirs*, n. 177 2/2021, 115.

²⁶ M. Villone, *Italia divisa e diseguale: regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019, 2.

suo senso puramente kelseniano di «catena di giustificazione normativa»²⁷. Innanzitutto, nel contesto italiano, si potrebbe individuare una clausola eccezionale idonea a qualificare l'attuale stato emergenziale nell'art.77: siamo nell'alveo dei casi «straordinari di necessità e di urgenza». Ricondotto negli argini della «straordinarietà» grazie al laborioso intervento della Corte costituzionale²⁸, lo strumento del decreto-legge si presta a essere adoperato dal legislatore per fronteggiare l'emergenza e a rispettare la riserva di legge rinforzata per contenuto ex art.16 Cost²⁹.

Dunque, mentre in Francia il legislatore ha deciso di introdurre uno stato d'emergenza *ex novo* (reso attuativo attraverso strategie risalenti nel tempo), in Italia ci si è attenuti al disposto costituzionale. Dopo la dichiarazione dello stato d'emergenza del 31 gennaio 2020 e a partire dal d.l. del 23 febbraio del 2020 - oggetto di critiche a causa di numerose deficienze strutturali - si è susseguita una cospicua serie di decreti-legge.

Sul versante della dialettica Stato-Regioni, il primo ha esercitato una potestà assorbente, prodromica a emanare misure inedite e limitative delle libertà fondamentali. Le Regioni, invece, soprattutto nella fase iniziale della pandemia, hanno risposto con una caotica reattività normativa, tradottasi in numerosissime ordinanze, spesso volte a individuare misure più restrittive rispetto a quelle previste dal legislatore. I Presidenti di Regione, forti dell'elezione diretta, hanno interagito con il Governo con la solida consapevolezza di rappresentare le proprie comunità territoriali, dando vita a dinamiche relazionali particolarmente tese³⁰.

Se non è questa la sede per approfondire questa questione³¹, si può comunque convenire con chi asserisce che ogni livello di rappresentanza ha sentito il bisogno di riconfermarsi, dando vita a dinamiche di reciproca competizione³². Così, anche in Italia, le autonomie sono state rese afone dalla postura centralista, volta a reagire all'iperattivismo delle Regioni e a garantire un'equa attuazione delle misure sul territorio nazionale. Tali dinamiche hanno interessato soprattutto - proprio come in Francia - il riparto di competenze tra i diversi livelli.

Un esempio è fornito anche qui dalla tutela alla salute: nonostante rientri nelle competenze concorrenti ex 117 Cost., lo Stato riveste un ruolo centrale nella gestione delle emergenze, potendo determinare i principi fondamentali e legiferare in ambito di materie di competenza esclusiva quali

²⁷ G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in costituzionalismo.it, 2020, 4.

²⁸ Tra le Sent. della Corte Cost. si segnalano: Sent. 391/1995; Sent. 360/1996; Sent. 93/2011; Sent. 170/2017.

²⁹ S.G. Guizzi, *Stato costituzionale di diritto ed emergenza COVID-19: note minime*, in magistraturaindipendente.it, 2020, 5.

³⁰ Q. Camerlengo, *Unità e autonomia: una questione di indirizzo politico*, in *Le Regioni*, n. 1, 2021, 11.

³¹ Per una trattazione più approfondita v. F. Furlan, *Il potere di ordinanza dei presidenti di Regione*, in *federalismi.it*.

³² F. Cortese, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1, 2020, 4.

ordine pubblico e profilassi internazionale, così come ribadito dalla sent. 37/2021, su cui si tornerà in seguito³³.

Peraltro, nella medesima ottica - garantire uniformità e rispetto della sicurezza pubblica - che sottende la creazione di nuovi poteri di *police* in Francia tali da limitare momentaneamente le competenze degli esponenti locali, il meccanismo della chiamata in sussidiarietà e il disposto dell'art.120 Cost. co.2, permettono al Governo - rispettivamente - di intervenire in via sostitutiva nel rispetto del principio di leale collaborazione e laddove vi sia un'inerzia degli enti locali.

Alla luce degli eventi pandemici, posto che l'autonomia politica coincide con la capacità della Regione di soddisfare gli interessi della comunità territoriale di cui essa è ente esponenziale secondo un proprio indirizzo politico - in talune ipotesi anche diverso da quello dello Stato³⁴ - non è più rimandabile il discorso legato alle asimmetrie nell'ordinamento regionale italiano.

3. Vecchie dinamiche e nuove prospettive evolutive dei modelli di regionalismo

Se è vero che il riaccentramento del potere in tempi di crisi è un fenomeno abbastanza comune³⁵, è altrettanto corretto affermare, prendendo in prestito le parole di Gustavo Zagrebelsky, che «*i momenti difficili sono archeologici, mostrano verità prime*»³⁶. In tal senso, la gestione della pandemia - sia nella sua versione francese che in quella italiana - ha riportato in auge dibattiti spinosi concernenti il ruolo degli enti locali nel complessivo sistema statale.

La comparazione con la Francia dimostra a che punto le autonomie siano organizzate in modo eteronomo e come su tematiche simili non si possa ragionare in maniera dicotomica.

La Francia è in fermento per la decentralizzazione. La crisi, infatti, ha mostrato a che punto le collettività territoriali siano concepite come degli spazi di validità normativa, delle mere suddivisioni dello Stato, con la conseguenza che la decentralizzazione è considerata alla stregua di una modalità organizzativa non essenziale³⁷. Ne emerge un Esagono frammentato, incapace di viversi come una comunità nazionale al singolare.

³³ Anche la chiamata in sussidiarietà, in applicazione dell'art.118 Cost., risponde alla medesima ratio: garantire uniformità sul territorio e superare i divari tra le Regioni.

³⁴ T. Martines, voce *Indirizzo Politico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1971, vol. XXI, 135.

³⁵ B. Faure, *État d'urgence sanitaire et pouvoir municipal*, in *Actualité juridique*, Parigi, 2020, 1013; l'autore rievoca un'espressione evenemenziale di Jean Rivero: «*les temps difficiles sont centralisateurs*» (lett. «i tempi difficili sono centralizzatori»).

³⁶ G. Zagrebelsky, *La democrazia d'emergenza*, nella *Repubblica*, 18 novembre 2020, 5.

³⁷ O. Pfersmann, *Autonomie territoriales e forme di differenziazione*, intervento effettuato in occasione della giornata di studi del Gruppo di Pisa del 12 giugno 2020, ascoltabile qui: <https://www.gruppodipisa.it/eventi/seminari-di-diritto-comparato/392-12-giugno-2020-webinar-autonomie-territoriali-e-forme-di-differenziazione>.

Sebbene la decentralizzazione abbia permesso di voltare spalle al centralismo ereditario e abbia costituito un passo decisivo per sancire più democrazia e più fiducia nei confronti dei territori, il modello che ne risulta non appare rispondente alle esigenze storiche.

Se vogliamo sforzarci di trarre delle lezioni dall'esperienza pandemica francese, la prima constatazione è senz'altro che i legami tra attori istituzionali possono essere restaurati solo dando più poteri e libertà alle collettività territoriali. La Francia dovrebbe dare più fiducia ai suoi territori e sfuggire dal quasi monopolio dello stato attualmente in vigore.

Uno spunto ricco per questa analisi è costituito dalla gestione della sanità. Da dieci anni ormai in Francia è in atto un movimento di territorializzazione della salute pubblica, tale termine da intendersi come differenziazione a seconda delle specificità dei territori³⁸. Ciò non vuol dire però che le collettività territoriali siano i principali attori delle politiche sanitarie e la crisi ne è stata la riprova.

Ragionando in termini di principio di uguaglianza³⁹, è lapalissiano come una differenziazione acuta su base regionale in una materia così complessa possa destare clamore. Se questo punto è pacifico, è però meno convincente l'approccio del legislatore, il quale, come rilevato precedentemente, durante lo stato d'emergenza ha istituito un nuovo potere di *police sanitaire* in capo al Primo Ministro e al Ministro della salute.

Questo fenomeno comporta due ordini di osservazioni. La prima concerne la sempre più evidente sussidiarietà della *police* generale, che interviene solo nei rari casi in cui la *police* speciale non ha già risolto la situazione. L'altra riguarda le tensioni istituzionali derivanti dall'attuazione della *police* sanitaria⁴⁰, tensioni emerse con vigore nei casi in cui i sindaci hanno tentato di introdurre misure differenti da quelle previste a livello centrale⁴¹.

Pertanto, sebbene il palcoscenico delle comunità fosse astrattamente più idoneo a garantire un esercizio della *police* amministrativa il più vicino possibile ai bisogni dei cittadini, intorno alla dialettica tra i sindaci e gli altri attori statali o regionali sono apparse molte perplessità. Se da un lato i sindaci sono titolari di una legittimazione storica⁴² e i comuni rappresentano un livello insostituibile di prossimità a livello sanitario - con la conseguenza che i sindaci esercitano la propria autorità sul servizio sanitario e igienico comunale - questi ultimi non hanno avuto la possibilità di mettere in atto i

³⁸ J.F. Brisson, *La territorialisation des politiques publiques. À propos de quelques malentendus...*, in *Revue française de finances publiques*, n. 129, 2015, 13 ff.

³⁹ *Alinéa* 11 del Preambolo della Costituzione francese del 1946.

⁴⁰ O. Renaudie, *Les collectivités territoriales à l'épreuve de la crise du Coronavirus*, in *Revue de droit sanitaire et social*, Sirey-Dalloz, 2020, pp. 866-877.

⁴¹ Sul punto: Y. Délicat, *Il principe d'exclusivité des polices spéciales*, in *Revue française de droit administratif*, Dalloz, 2013, 1782; H. Hoepffner e L. Janicot, *Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs?* in *Actualité juridique droit administratif*, Parigi, 2020, 1211.

⁴² Art. 1422-1 *du Code de la Santé publique*.

loro poteri di *police* in modo soddisfacente durante la crisi sanitaria⁴³.

L'esclusione delle collettività dalle politiche sanitarie è stata esacerbata dall'intervento delle *Agences régionales de Santé* (ARS), incaricate di declinare a livello locale le decisioni assunte dagli organi centrali. Difatti, la scelta di affidare a degli agenti statali un ruolo che rappresenta la promessa delle territorializzazioni in materia dimostra che esiste una gerarchia ben precisa all'interno del sistema statale, la quale non contempla gli esponenti locali. Una possibile soluzione si può rinvenire nel rapporto senatoriale del luglio 2020, il quale sottolinea come la presidenza dell'ARS dovrebbe poter essere affidata ai Presidenti di Regione, i quali sarebbero in grado di associare gli eletti locali all'attuazione delle strategie nazionali all'interno delle conferenze di salute dipartimentali⁴⁴.

Se il merito della gestione pandemica centralizzata è indiscutibilmente quello di aver fatto riemergere, seppur debolmente, il dibattito intorno alla decentralizzazione, è doveroso rilevare che sono mancate risposte soddisfacenti da parte delle istituzioni centrali. A tal proposito, il progetto di legge n°4406⁴⁵, relativo a differenzamento, decentralizzazione, deconcentrazione e inerente a diverse misure di semplificazione dell'azione pubblica locale, appare come l'ennesima occasione mancata verso una decentralizzazione di più ampio respiro⁴⁶. Invero, sul piano politico, le proposte dei senatori non sono state veramente tenute in considerazione, mentre su quello giuridico il *Conseil d'État* ha denunciato «l'assenza di misure relative all'attribuzione di competenze o all'esercizio delle stesse, tra cui un articolo generale privo di effetto normativo»⁴⁷.

Le medesime questioni, evocatrici di dialogo scarso tra attori statali, si riscontrano nel nostro Paese. La pandemia ha colpito l'Italia in un momento storico in cui il regionalismo sembrava essere in una situazione di stallo dopo la bocciatura del progetto di riforma costituzionale del governo Renzi (referendum del 4 dicembre 2016). Di conseguenza, la gestione della crisi è stata il riflesso questa *impasse* e, se in una prima fase era votata al caos

⁴³ In materia di polizia sanitaria, come in materia di polizia, la misura amministrativa adottata da un attore pubblico locale deve essere necessaria, adeguata e proporzionata. Questo principio è ricordato in particolare nell'ordinanza CE del 22 marzo 2020 *Syndicat Jeunes Médecins*, il sindaco e il prefetto possono prendere tutte le misure atte a prevenire o limitare gli effetti dell'epidemia, possono limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali, come la libertà di movimento, la libertà di riunione o la libertà di esercitare una professione e devono, in questa misura, essere necessarie, appropriate e proporzionate all'obiettivo di salvaguardia della salute che perseguono.

⁴⁴ Proposta senatoriale del 2 luglio 2020 contenente *50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales*.

⁴⁵ Adottato dal Senato in prima lettura nel luglio 2021.

⁴⁶ B. Poujade, *Le projet de loi 4 D: la désillusion?*, in *Le club des juristes*, 9 giugno 2021, 2, <https://blog.leclubdesjuristes.com/le-projet-de-loi-4-d-la-desillusion/>.

⁴⁷ Parere del Conseil d'état del 6 maggio 2021 sul progetto di legge n. 4406.

normativo⁴⁸, motivato dalle derive autonomiste di cui si facevano portavoce i Presidenti delle Regioni, ha teso successivamente a un “ritorno dello Stato”; un fenomeno che potrebbe essere attribuito al movimento di navetta dal centro alle Regioni e viceversa, innescato dalla consapevolezza della gravità della situazione e dall'avanzamento della pandemia. Al declino del protagonismo regionale si è dunque affiancata una riaffermazione del ruolo centrale dello Stato nella gestione emergenziale.

Nel panorama delle pronunce giurisprudenziali attinenti alle misure di contrasto alla pandemia, accanto ai numerosi interventi dei giudici comuni chiamati a pronunciarsi sul punto, la Corte costituzionale è intervenuta con sentenza 37/2021.

In precedenza, il Governo aveva impugnato la legge valdostana n. 11 del 9 dicembre 2021, asserendo che fosse contraria alle disposizioni dello Stato e che la Regione fosse sprovvista di competenza a regolare la materia, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, lettere m), q) e h) della Costituzione e degli articoli 118 e 120 della Costituzione e in contraddizione con il principio di leale cooperazione.

I giudici costituzionali, con gli strumenti a loro propri, hanno dichiarato questa legge in ampia parte illegittima e ne hanno sospeso l'efficacia in via cautelare con ordinanza n.4/2021⁴⁹. Si tratta di un provvedimento di portata storica. Invero, per la prima volta dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, la Corte costituzionale ha adoperato lo strumento della sospensione. In tal senso, secondo l'articolo 9 della legge 131/2003, se : *“La Corte ritiene che l'attuazione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un danno irreparabile all'interesse pubblico o all'ordine giuridico della Repubblica, o il rischio di un danno grave e irreparabile ai diritti dei cittadini”* può sospendere l'applicazione di una legge statale o regionale.

La Consulta, con la sentenza n. 37 del 2021, ha risolto il conflitto rimettendo l'intera materia alla competenza legislativa dello Stato, prendendo quella che sembra essere la via più diretta e semplice: la legge 11/2021 avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale con pregiudizio dell'interesse pubblico. Su questo punto, *“ragioni logiche e giuridiche giustificano una disciplina nazionale unitaria”*. In realtà, seppur condivisibile, questa soluzione non dissipa tutte le preoccupazioni, soprattutto se si considera che la Corte ha creato una nuova materia trasversale nel campo della gestione delle emergenze, capace di espandersi o contrarsi a seconda della gravità della situazione, senza

⁴⁸ Per una trattazione più approfondita sul punto, si rinvia a M. Mandato, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, Nomos, 1/2020.

⁴⁹ Sull'analisi degli aspetti processuali, si rinvia a A. Vuolo, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio n via principale: passato, presente e futuro*, in *federalismi.it*, n.10/2021.

armonizzarla pienamente con il principio di leale cooperazione⁵⁰. Tale scelta, peraltro, semplifica oltremisura il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni stabilito dal Titolo V e dalla - ventennale - giurisprudenza costituzionale di riferimento⁵¹.

Due questioni fondamentali di competenza condivisa tra lo Stato e le Regioni, come la protezione della salute e la protezione civile, non sono state prese in considerazione in questa nuova dialettica basata sul rispetto della profilassi internazionale e l'adozione di "tutte le misure necessarie"⁵². La decisione della Corte di non pronunciarsi sull'uso "autorizzato" dello strumento dei decreti del primo ministro lascia perplessi; la Corte ha unicamente rammentato che questi atti possono essere controllati dal giudice amministrativo. Se questa postura concernente la divisione delle competenze è ragionevole, poiché la tutela davanti al giudice amministrativo è più rapida, la scelta dei giudici costituzionali di non pronunciarsi chiaramente sui decreti del presidente del Consiglio dei ministri sembra essere un'occasione persa.

Allo stato dell'arte attuale, anche se la necessità di rispondere a una gestione unitaria della crisi è stata generalmente riconosciuta, l'ambiguità dei decreti del presidente del Consiglio dei ministri rimane immutata e la questione della relazione tra i livelli di governo non ha portato a una soluzione soddisfacente. Limitandosi a risolvere il problema della gestione unitaria dell'emergenza sanitaria, la Corte ci offre l'argomento della continuità della storia legislativa, lasciando irrisolti i limiti del titolo V e non disegnando un quadro interpretativo chiaro.

Del resto, sarebbe stato ingenuo supporre che, in un momento così difficile per la stabilità complessiva del sistema, le lacune che originariamente contraddistinguevano il sistema istituzionale avrebbero potuto magicamente dissolversi, offrendo risposte condivise dagli enti locali e adeguate alla gravità del momento storico⁵³.

Nondimeno, soprattutto a causa del protagonismo di alcuni Presidenti di Regione nel corso della gestione pandemica, si è riaperto - ed è tutt'ora di attualità - il dibattito⁵⁴ intorno alla *défaillance* delle Regioni al punto che taluni ne hanno, addirittura, invocato la soppressione.

Invero, anziché discutere di ricentralizzazione o di abolizione, il discorso dovrebbe essere piuttosto funzionale a una più chiara individuazione

⁵⁰ M. Rubechi, *Due "nuove rondini" ...fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in *federalismi.it*, n.10/202.

⁵¹ A. Poggi, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4/2021.

⁵² D. Morana, *Ma è davvero tutto profilassi internazionale?*, in *Forum quaderni costituzionali*, 17 aprile 2021.

⁵³ C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1/2021.

⁵⁴ In proposito, M. Villone, *Conclusioni*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, Milano, 2020, 213, afferma di essere «diffidente verso le ipotesi di riforma costituzionale che non siano di mera limatura testuale, e una emergency clause certo non lo sarebbe».

delle responsabilità nella gestione delle emergenze⁵⁵, volta al coordinamento e alla valorizzazione del principio di leale collaborazione.

In realtà, questo proposito si rivela particolarmente difficile laddove si consideri che, nel mezzo secolo di esistenza delle Regioni, numerosi elementi hanno corroborato la prevalenza dell'interesse nazionale. Per cominciare, il problema della conflittualità tra Governo e Regioni scaturisce dalla mancata attuazione della riforma del 2001 (anziché dalla riforma in sé), la quale ha finora impedito un effettivo funzionamento del sistema regionale italiano⁵⁶. A tal proposito, si pensi alla reintroduzione (2005/2006) del controllo preventivo sul disegno di legge regionale: esso si atteggia come una forma residuale di controllo *a priori* nel nostro ordinamento, volta a garantire l'uniformità dell'indirizzo regionale e statale. Inoltre, anche la reintroduzione della clausola di supremazia, prodromica a tutelare l'unità giuridica ed economica, nonché il suddetto interesse nazionale, lascia aperti numerosi dubbi (anche laddove né si contempi il temperamento mediante la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze).

Sullo sfondo di tale dibattito, sebbene l'Italia sia in procinto di far uso delle risorse derivanti dal cd. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) seguendo un approccio programmatico di natura prevalentemente burocratica e dirigitica, lo spazio concesso all'indirizzo politico regionale appare oltremodo modesto⁵⁷.

In Francia come in Italia, il decentramento ci sembra ancora la migliore risposta possibile perché «*permette un respiro democratico*»⁵⁸. Ciononostante, la crisi ha dimostrato che, se un decentramento ci deve essere, non può continuare ad essere incompleto, disuguale e inadeguato. Infatti, la differenziazione può essere positiva solo se lo Stato ha fiducia nelle comunità e le include nel discorso democratico. L'articolazione del decentramento e della deconcentrazione, nel suo stato attuale, dovrebbe essere rivista – o chiarita – e la politica sanitaria dovrebbe forse essere considerata nuovamente in questa luce.

Marta Aurino
Dip.to di Giurisprudenza,
Università degli Studi di Napoli Federico II e Université de Bordeaux
marta.aurino@unina.it

⁵⁵ S. Parisi, *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, n.1-2, 2021, 1.

⁵⁶ G. Marchetti, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e prospettive di riforma*, in *Centro studi sul Federalismo*, maggio 2021, 12.

⁵⁷ G. Boggero, *Allontanare lo spettro della "centralizzazione statalista": il regionalismo differenziato dopo la pandemia, A margine di: A. Giovanardi, D. Stevanato, Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Padova, 2020, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2021, 3.

⁵⁸ A. Rousset, *L'État a-t-il été affaibli par la décentralisation?*, in *Pouvoirs*, n. 177, 2021, 13.