

Asimmetria e pandemia: la “specialità” delle regioni abitate da minoranze nazionali alla prova della legislazione emergenziale in Italia e Spagna

di Matteo Monti

Abstract: Asymmetry and the pandemic: the special status of regions inhabited by national minorities under the test of emergency legislation – This essay aims to investigate how regions inhabited by national minorities have reacted to the centralising momentum resulting from emergency legislation in two developing federalisms, Spain and Italy. In doing so, it will analyse the stance of ethno-regionalist parties in four sub-national case studies: Catalonia, the Basque Country, South Tyrol and Valle d'Aosta.

Keywords: Asymmetric federalism; Pandemic crisis; Emergency law; Spain; Italy.

1. Introduzione

Il presente saggio mira a indagare come alcune autonomie speciali italiane e nazionalità storiche spagnole abbiano reagito alla spinta centralizzante legata alla legislazione emergenziale nei rispettivi contesti di riferimento, ossia in due federalismi¹ *in itinere* come Spagna e Italia; in questa sede ci si riferirà principalmente all'anno 2020, ossia la fase centrale della pandemia.

L'obiettivo dello scritto è dunque quello di analizzare la reazione alle legislazioni pandemiche di quelle unità subnazionali in cui l'«autonomia territoriale della minoranza»² permette la «“saldatura” tra sistema politico, strumenti giuridici di protezione della minoranza e forme di autonomia politica territoriale»³. In queste regioni «l'autonomia politica (...) tende a divenire il principale strumento di protezione della minoranza (...) e la presenza della minoranza condiziona il sistema politico, con la nascita di “partiti di raccolta” della minoranza stessa, quantomeno di associazioni politiche in grado di mobilitare l'elettorato sui temi della protezione della

¹ C.J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

² A. Pizzorusso, *Il Pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, 1975, 57 e ss.

³ P. Carrozza, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Bologna, 1995, 422.

minoranza»⁴. Questo dato si ricollega a sua volta, come avvenuto in Sudtirolo, Valle d’Aosta, Catalogna e Paesi Baschi, alla tendenza di queste autonomie ad assumere e ricercare un «carattere più intenso o “speciale”»⁵. Il presente contributo intende, quindi, indagare come si è sviluppato questo afflato verso l’assunzione e la ricerca di un’autonomia con un “carattere più intenso e speciale” durante la gestione della pandemia, valutando se quest’ultimo abbia rivestito un peso precipuo nel coordinamento territoriale della legislazione emergenziale e nelle *policies* adottate dai governi centrali.

In merito alla selezione dei casi, ci si è basati sul parametro dei *most similar cases*⁶ o dei casi omogenei⁷. I federalismi in esame appaiono, infatti, essere stati caratterizzati da una transizione in una forma di stato regionale asimmetrico dopo una dittatura di stampo fascista e assimilazionista (verso le minoranze)⁸; inoltre, a livello territoriale, in entrambi gli ordinamenti sono state originariamente istituite regioni governate dalle minoranze, dotate di importanti elementi di asimmetria⁹.

Dal punto di vista strutturale, nel secondo paragrafo si evidenzieranno brevemente, nei due ordinamenti, le istanze comuni ai partiti etnoregionalisti e gli approcci territoriali delle regioni abitate da minoranze; il terzo e il quarto paragrafo invece daranno conto delle legislazioni emergenziali approntate in Spagna e Italia dal punto di vista del *cleavage* centro-periferia e cercheranno di evidenziare le reazioni da parte delle minoranze nazionali (*rectius* dei loro partiti di raccolta). Nelle conclusioni si tenteranno di individuare delle tendenze comuni agli ordinamenti in esame sia in merito alle legislazioni emergenziali predisposte, sia in relazione all’approccio delle minoranze verso queste ultime.

2. La ricerca dell’asimmetria dei partiti etnoregionalisti: istanze differenziali e minacce secessioniste

In entrambi gli ordinamenti presi in esame sono presenti “tendenze” consolidate a livello territoriale, fra cui la ricerca da parte dei partiti etnoregionalisti di un regime asimmetrico per le regioni abitate da minoranze nazionali, la quale è stata spesso anche correlata a minacce

⁴ *Idem*, 423.

⁵ *Ibidem*.

⁶ R. Hirschl, *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2014, 245 e ss.

⁷ G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 82 e ss.

⁸ Sui diversi approcci verso le minoranze: S. Mancini, *Minoranze autoctone e stato: tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, 1996.

⁹ I due ordinamenti appaiono ascrivibili alla categoria di «stato nazionale a vocazione multinazionale e promozionale» formulata da R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, 294–295.

secessioniste¹⁰.

In questo saggio, per valutare tale ricerca di un regime territoriale connotato da un “carattere più intenso e speciale” (asimmetrico) si presterà particolare attenzione all’operato dei partiti etnoregionalisti di raccolta che governano queste regioni. È necessaria tuttavia una considerazione preliminare: mentre per Paesi Baschi e Sudtirolo i due principali attori etnoregionalisti sono rimasti quelli “tradizionali” (*Partido Nacionalista Vasco* (PNV) e *Sudtiroler Volkspartei* (SVP)), per Valle d’Aosta e Catalogna si è registrato un cambiamento nello scenario partitico (in *Catalunya* con lo scioglimento di *Convergència i Unió* e la competizione interna fra *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) e *Junts per Catalunya* (JxCat) e in *Vallée d’Aoste* con la fine dell’egemonia dell’*Union Valdôtaine* (UV)) che richiede dunque un’analisi a tratti differente e di più ampio respiro.

Dal punto di vista della ricerca di un regime di asimmetria o di “specialità”¹¹ da parte dei partiti etnoregionalisti, si può iniziare dall’osservare che questa istanza sembra rinvenibile in varie fasi dell’evoluzione territoriale dei due ordinamenti. In Spagna questa tendenza ha generato una situazione di continua rincorsa all’asimmetria da parte delle nazionalità storiche, che è stata descritta da Blanco Valdés¹² con la favola della tartaruga e della lepre di Esopo. La fuga della lepre (delle nazionalità) verso l’asimmetria è riscontrabile fin dal dibattito costituente, dove ha trovato una formalizzazione ambigua nell’art. 2 CE ma una consacrazione precisa per le autonomie basche nella I disposizione addizionale CE. La cristallizzazione di questa richiesta di asimmetria, o meglio della ricerca di un’autonomia con un “carattere più intenso o speciale”, si è poi avuta nella Dichiarazione di Barcellona (e in quelle di Santiago e di Vitoria) sottoscritta da PNV, CiU e Blocco Nazionalista Galiziano. Un’applicazione concreta (o tentativi di applicazione) di questa istanza è riscontrabile nella bilateralità politica ricercata dal *pujolismo*, nel c.d. Plan Ibarretxe e nel secondo Statuto

¹⁰ Si permetta un richiamo sul legame asimmetria-secessione a M. Monti, *Federalismi disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, Torino, 2021.

¹¹ Per parte della dottrina la *specialità* italiana andrebbe distinta dalla categoria *asimmetria*: cfr. F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 56–57. Altra parte della dottrina rileva invece una sorta di analogia più o meno marcata fra i due concetti: cfr. O. Chessa, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012; M. Olivetti, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in G. D’Ignazio (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali*, Milano, 2007; R. Bin, *L’asimmetria della Provincia di Bolzano: origini, cause e prospettive*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (a cura di), *L’ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001; V. Teotonico, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4, 2014. Sulla non totale coincidenza dei due termini cfr. G. Rolla, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L’apporto del Diritto comparato*, in *federalismi.it*, 13, 2015.

¹² R.L. Blanco Valdés, *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e stato possibile*, in S. Gambino (a cura di), *Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008, 114.

di autonomia catalano. In questa prospettiva, nell'ordinamento spagnolo un elemento peculiare della "fuga" verso un'autonomia "speciale" è stato quello delle proposte di istituire forme di bilateralità¹³ fra nazionalità storiche e Stato, solo in parte applicata nei Paesi Baschi grazie alla normativa in tema di *concierto vasco*.

Per quanto riguarda l'Italia, invece, la ricerca di un "carattere più intenso o speciale" per la propria autonomia da parte delle regioni governate da minoranze è risultato chiaro fin dalla Dichiarazione di Chivasso, nella quale si richiese la costituzione di regimi cantonali per le popolazioni di lingua non italiana, a prescindere dall'autonomia che si sarebbe garantita agli altri territori. In un clima politico solcato da spinte indipendentiste e da tensioni centrifughe, fu infine formulato dalla Costituente il regime di differenziazione permanente insito nell'art. 116 Cost., che fu rafforzato, per le regioni speciali abitate da minoranze linguistiche, dal disposto dell'art. 6 Cost. Come nell'ordinamento spagnolo, questa istanza asimmetrica è peraltro sempre stata rivendicata dai partiti etnoregionalisti valdostani e sudtirolesi, che si sono mostrati anche inclini a una sua "internazionalizzazione": gli altoatesini l'hanno ritenuta sussistente e giuridicamente fondata sul Patto De Gasperi-Gruber, mentre i valdostani l'hanno reclamata mediante la costante richiesta di una garanzia internazionale. La difesa della specialità è peraltro risultata evidente anche durante i tentativi di riforma costituzionale, come avvenuto con la Dichiarazione di Trento del 1999, rilasciata in occasione della revisione costituzionale del Titolo V, o con quella di Aosta del 2006, in concomitanza con il tentativo di revisione costituzionale del governo Berlusconi.

Al contrario di quanto avvenuto in Spagna, però, nell'ordinamento italiano si è dato origine a una dinamica di avanzamenti lenti ma costanti (e asimmetrici) nell'autogoverno delle regioni abitate da minoranze linguistiche, descritta da Palermo con il paradosso di Achille e la tartaruga di Zenone¹⁴. A differenza del caso spagnolo, molte richieste di asimmetria sono infatti state istituzionalizzate sia nel sistema bilaterale delle commissioni paritetiche¹⁵ sia nel riconoscimento da parte della Corte costituzionale di una diversità *ontologica* fra le regioni speciali e quelle ordinarie¹⁶.

Partendo da questo quadro d'insieme, il prossimo paragrafo intende analizzare come i due ordinamenti in esame abbiano contrastato la crisi pandemica, focalizzando l'attenzione sull'atteggiamento dei partiti

¹³ Vd. A.M. Russo, *Pluralismo territoriale e integrazione europea. Asimmetria e relazionalità nello Stato autonomo spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, 2010, 70-71.

¹⁴ F. Palermo, *Achille e la tartaruga. Ovvero, il futuro della specialità*, in *federalismi.it*, 23, 2008, 5.

¹⁵ M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Trento, 2017, 29 e ss.; F. Palermo, *Ruolo e natura delle commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001.

¹⁶ Bin, cit., 245.

etnoregionalisti delle regioni abitate da minoranze verso le legislazioni emergenziali approntate.

3. Lo stato di emergenza e le *nazionalità* in Spagna: fra tensioni centraliste e tendenze federalizzatrici

Per quanto riguarda l'ordinamento spagnolo, la gestione della pandemia è passata da «una forte centralizzazione all'inizio» a «una decentralizzazione eccessiva»¹⁷, per alcuni, o a un «federalismo autonómico»¹⁸, per altri. Sulla dinamica intergovernamentale spagnola e l'approccio dei partiti etnoregionalisti hanno influito due elementi: il supporto del PNV al Governo Sanchez II e "l'auto-isolamento" dei nazionalisti catalani.

La prima fase della crisi sanitaria, quella centralista, è stata gestita attraverso lo "estado de alarma" (art. 116.2 CE), disciplinato dalla legge organica n. 4/1981¹⁹. Il Real Decreto n. 463 del 14 marzo 2020 ha attivato la procedura concentrando i poteri nelle mani dei ministeri della Difesa, dell'Interno, dei Trasporti e della Sanità. In tale contesto, la gestione della pandemia è stata contrassegnata da un'iniziativa unilaterale del Governo centrale che non ha però impedito la proliferazione di ordinanze e decreti regionali, una vera e propria «batteria di norme»²⁰, per regolare le particolarità territoriali.

L'impronta della legislazione emergenziale appare tuttavia essere stata fondamentalmente accentratrice²¹: una delle poche deroghe a tale accentrimento di poteri e prerogative è stata quella relativa al controllo affidato alle polizie *autonomiche* (basca, catalana e canarina) in vece dell'operato del Ministero dell'Interno sui territori delle rispettive Comunità autonome (CA). In questo scenario, è opportuno rilevare che le sei proroghe del primo stato di emergenza hanno visto l'astensione e poi il voto contrario del nazionalismo radicalizzato catalano e degli indipendentisti baschi (ERC, PDeCAT, JXCAT, Cup e EH Bildu), mentre la posizione del PNV è sempre stata a favore, ma con critiche costanti rispetto all'"invasione" delle competenze regionali da parte dello Stato.

¹⁷ M. Carrillo, *Diritto di eccezione e sistema costituzionale in Spagna di fronte alla pandemia da COVID-19*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2021, 22.

¹⁸ G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid- 19: una fase di "federalismo autonómico" per la Spagna*, in *DPCE Online*, 2, 2020.

¹⁹ Per alcune considerazioni sullo strumento emergenziale impiegato: P. Biglino Campos, *El impacto de la covid en la distribución de competencias*, in J. Tudela Aranda (a cura di), *Estado Autonómico y covid-19*, Saragozza, 2020; G. Ruiz-Rico Ruiz, *Las dimensiones constitucionales de la crisis sanitaria en España. Dudas e incertidumbres presentes y futuras*, in *DPCE Online*, 2, 2020, 1531.

²⁰ Poggeschi, *cit.*, 1571.

²¹ Per una critica dalla prospettiva nazionalista: I. Lasagabaster Herrarte, *La respuesta a la pandemia del Covid19 y el estado de las autonomías*, in *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, 2020.

Secondo alcuni commentatori sarebbe stato proprio il PNV a premere per ottenere la “federalizzazione” della gestione della pandemia, oltre che una sorta di ricostituzione del principio di bilateralità al posto di quello di multilateralità nel controllo degli stati di allarme regionali. Infatti, con la proposta al *Congreso de los Diputados* del 5 maggio 2020²², dopo aver rivendicato la necessità di proteggere gli ambiti competenziali autonomici²³, il PNV ha presentato la seguente disposizione addizionale: «“Disposición Adicional. En el proceso de desescalada de las medidas adoptadas como consecuencia de la emergencia sanitaria causada por el COVID19, el Gobierno podrá acordar conjuntamente con cada Comunidad Autónoma la modificación, ampliación o restricción de las unidades de actuación y las limitaciones respecto a la libertad de circulación de las personas, de las medidas de contención y de las de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos con el fin de adaptarlas mejor a la evolución de la emergencia sanitaria en cada Comunidad Autónoma. En caso de acuerdo, estas medidas serán aplicadas por quien ostente la Presidencia de la Comunidad Autónoma, como representante ordinario del Estado en el territorio”»²⁴.

Insomma, «[]a formación reprocha que “la gestión del Estado de alarma no puede suponer una requisita competencial” por lo que exigen negociaciones bilaterales y que no se imponga el ‘mando único’»²⁵. In questo contesto, il PNV sembra aver adottato quelle tecniche da *pressure party* che erano state proprie del *pujolismo* e della negoziazione tramite la politica dell'autonomia asimmetrica²⁶. Il recupero degli elementi della bilateralità a scapito della multilateralità, contrassegnante la prima fase dello stato di emergenza e i primi momenti della *cogobernanza* tramite la *Conferencia de Presidentes*, appare una finalità in linea con l'idea di “stato multinazionale” fatto proprio della minoranza basca.

Da questa prospettiva, è possibile delineare una sorta di convergenza delle posizioni degli etnoregionalisti baschi e catalani. Si può, infatti, osservare come il nazionalismo catalano radicalizzato, in continuità con una serie di dialoghi bilaterali *Generalitat*-Stato centrale avviati *pre* pandemia²⁷, avesse già rifiutato la collaborazione multilaterale nella prima fase della pandemia: «il 15 marzo è stato firmato un documento congiunto in

²² Esteban Bravo (PNV), *Propuesta de resolución a la cuarta prórroga del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19*, Congresso dei Deputati, 5 maggio 2020.

²³ «La gestión del estado de alarma no puede suponer una requisita competencial». *Idem*, 1.

²⁴ *Idem*, 3.

²⁵ Come riportato da fonti giornalistiche: P. Cordero, *El PNV pide una desescalada bilateral, elecciones y enclaves como provincias*, in www.consalud.es, 6 maggio 2020.

²⁶ Monti, cit., 169 e ss.

²⁷ J.A. Ramos, M. Alda, *Relaciones intergubernamentales en tiempos revueltos. El Estado Autonómico entre la gran recesión y la Covid-19, pasando por el procés*, in *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales*, 1, 2020, 22-23.

teleconferenza dal Presidente del governo centrale e tutti i Presidenti delle Comunità autonome, tranne che il catalano Quim Torra, che si era lamentato di come l'“estado de alarma” invadesse le competenze della sua Comunità autonoma»²⁸. Questo rifiuto del multilateralismo sembra essere stato riconfermato nelle più recenti attitudini della *Generalitat* a trazione indipendentista²⁹. D'altronde, occorre anche sottolineare che a livello regionale la prima fase di gestione dell'emergenza era stata duramente contestata da una parte dello schieramento nazionalista³⁰ proprio in ragione delle modalità accentratrici più che delle misure pratiche poste in essere.

A livello statale, il 28 aprile 2020 si è dato il via al c.d. “Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19”, ossia un piano per una nuova gestione della pandemia basato su una maggiore collaborazione fra Governo centrale e CA³¹. Questo approccio ha trovato la sua concretizzazione nell'ordinanza 387/2020 del Ministero della Sanità, che ha istituito un sistema nel quale si permetteva alle CA di introdurre misure più stringenti di contrasto alla pandemia, ma non più blande³². In questo senso, nuovamente, l'impostazione nazionale non ha considerato spazi di azione differenziati per le nazionalità, come dimostrato dal conflitto sorto sui distretti sanitari. Problematica tuttavia non limitata alle sole realtà nazionaliste.

Il 21 giugno del 2020, dopo sei proroghe, è venuto meno il primo “estado di alarma” e si è strutturata nel mentre una prima *cogobernanza* fra CA e Stato (Ordinanza SND/387/2020 del 3 maggio), che ha previsto un sistema di co-decisione e presentazione di piani di contenimento della pandemia fortemente basati sulla rivitalizzazione della *Conferencia de Presidentes*. A questa si è aggiunta una responsabilizzazione dei presidenti di regione nell'applicazione delle misure anti-contagio (articolo 4 RD 514/2020), a cui è seguita in un secondo momento la possibilità per i governatori di proporre stati di allarme su base regionale, valorizzando ulteriormente il dato territoriale. Infatti, con la recrudescenza del fenomeno pandemico nell'autunno 2020³³ e dopo la *resolución judicial del Tribunal Superior de Justicia de Madrid*³⁴ sulle misure emergenziali prese dalla CA

²⁸ Poggeschi, cit., 1574.

²⁹ J. Esculit, *La bilateralidad de la Generalitat*, in *El País*, 5 agosto 2021.

³⁰ Pujol i Bonell (*Junts per Catalunya*), *Pregunta al Govern sobre la recentralització de la gestió de les emergències*, Parlamento della Catalogna, seduta del 24 aprile 2020, 23 e ss.

³¹ Sugli spazi lentamente riguadagnati dalle CA: A. Galán Galán, E. Roig Molés, *Estado autonómico y crisis de la Covid-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2020, 46-47.

³² Poggeschi, cit., 1577.

³³ Si vedano le considerazioni in D. Fernández De Gatta Sánchez, *El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre: nuevamente se declara el estado de alarma (pero... únicamente sobre Madrid)*, in *Diario La Ley*, 9720, Sección Doctrina, 21 ottobre 2020.

³⁴ Auto 128/2020, dell'8 ottobre 2020, della *Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid*; si veda successivamente la sentenza del *Tribunal Superior de*

madrilena, è stato emanato il decreto 926 del 25 ottobre 2020, con cui «se va a abandonar la originaria impronta centralista»³⁵, sebbene per altri autori questa impronta fosse già stata abbandonata in precedenza (e la misura sarebbe da leggere in continuità con quanto già previsto dalla *desescalada*)³⁶.

Quello che tuttavia si può certamente affermare è che in questa seconda fase la *cogobernanza* fra CA e Stato si è fatta più “federalizzata”, con la delega ai presidenti di regione della facoltà di “adottare” gli stati di allarme (proporli) e applicarli con un certo margine di flessibilità (art. 9 dr 926/2020). Fatte salve le critiche per l’assenza nella forma di stato *autonomica* di strumenti parlamentari per controllare queste attivazioni di stati di eccezione³⁷, si deve pertanto registrare, nella seconda fase della crisi pandemica, un’impronta federalizzante³⁸. Questa nuova architettura della gestione della pandemia ha sostanzialmente creato un sistema di controllo regionale e una *governance* dell’emergenza territorializzata, secondo un approccio che incentiva relazioni bilaterali fra le diverse CA e lo Stato. Infatti, «[i]l trend descritto conferma, dunque, un netto incremento della cooperazione multilaterale nello Stato delle autonomie, a cui si è affiancata anche un’ampia cooperazione bilaterale, confermata dal costante dialogo e confronto avvenuto in questi mesi tanto per le vie informali che formali, e soprattutto per il tramite delle Commissioni Bilaterali Stato/Comunità autonome»³⁹.

Dal punto di vista della sopra menzionata ricerca di quel “carattere più intenso e speciale” per le proprie autonomie da parte delle nazionalità storiche, si può sottolineare come le ultime *policies* approntate dal Governo centrale sembrano essere andate nella direzione della valorizzazione della bilateralità reclamata dal PNV⁴⁰. Difatti, con un inusuale apprezzamento dell’operato dello Stato centrale, il partito basco ha palesato il suo sostegno al nuovo *estado de alarma* dell’ottobre 2020, mostrando soddisfazione per la

Justicia basco: Auto 32/2020, del 22 ottobre 2020, della *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco*.

³⁵ A.M. Carmona Contreras, *El estado autonómico y la gestión jurídica de la pandemia*, in *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, 21, 2021, 40.

³⁶ M. Azpitarte Sánchez, *Coronavirus y derecho constitucional. Crónica política y legislativa del año 2020*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121, 2021, 120.

³⁷ Carmona Contreras, *cit.*, 50.

³⁸ Nel Q&A pubblicato sul sito della *Moncloa* il Presidente Sanchez era stato abbastanza chiaro nel proporre questa prospettiva federalizzatrice e responsabilizzante i livelli territoriali regionali e gli esecutivi *autonómicos*: *Comparecencia del presidente del Gobierno tras el Consejo de Ministros, La Moncloa*, martes 25 de agosto de 2020, consultabile al sito < www.lamoncloa.gob.es>.

³⁹ L. Frosina, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*, in *Nomos*, 2, 2020, 3.

⁴⁰ Si veda da ultimo il discorso di Urkullu di presentazione della propria candidatura a *Lehendakari*: «Nos encontramos ante la oportunidad de alcanzar un nuevo pacto estatutario de futuro, que reconozca nuestra realidad nacional, la singularidad del autogobierno vasco, asiente una relación bilateral con el Estado y favorezca la presencia y proyección internacional de Euskadi». Urkullu (PNV), Parlamento basco, seduta del 3 settembre 2020, 46.

tutela delle competenze regionali⁴¹. In questa dinamica, tuttavia, il PNV ha anche rimarcato come la Conferenza dei presidenti non potesse essere uno strumento per eliminare il bilateralismo: «Todos sabemos — y no ahora y no en este momento con esta enmienda, sino que ha sido durante todo el COVID — que el Gobierno está aprovechando la coyuntura para crear una especie de conferencia sectorial general, un elemento constitucional para, de esta manera, arrinconar la bilateralidad. Yo lo quiero advertir, con nosotros que no se cuente para eso»⁴². La posizione del nazionalismo catalano è, invece, di più complicata lettura: salvo il rifiuto del multilateralismo nella gestione dell'emergenza e la spinta per la sua decentralizzazione, occorre infatti rilevare come il discorso indipendentista appaia ancora prevalente⁴³. In tale contesto, anche il soggetto catalano nazionalista più propenso e aperto al dialogo, ERC⁴⁴, non ha mai votato a favore dello stato di allarme nella prima fase dell'emergenza, posizionandosi tra l'astensione e il voto sfavorevole (nella quarta e quinta proroga)⁴⁵, mentre rispetto al secondo stato di allarme, quello del 29 ottobre 2020, i repubblicani catalani hanno votato a favore, dopo essersi uniti al PNV nella negoziazione con Sanchez⁴⁶.

4. Lo stato di emergenza e le autonomie *speciali* in Italia: fra impostazione centripeta e spinte centrifughe

La gestione dell'emergenza in Italia ha generato, come noto, alcune anomalie nel sistema delle fonti a causa dell'uso (e abuso, secondo alcuni) dello strumento dei Dpcm⁴⁷.

Dal punto di vista delle minoranze, i partiti etnoregionalisti sudtirolesi e valdostani hanno sostenuto il governo Conte II tramite appoggio esterno, ma ciò non ha evitato frizioni a livello intergovernativo. In questo senso,

⁴¹ «Agradezco al ministro que haya hablado con nosotros previamente a aprobar el decreto. Agradezco que respeten las competencias y que se den los instrumentos necesarios para poder actuar». Esteban Bravo (PNV), Congresso dei deputati, seduta del 29 ottobre 2020, 33.

⁴² *Idem*, in *ivi*, 34.

⁴³ Rufián Romero (ERC), in *ivi*, 24 e ss.; Borràs Castanyer (*Junts per Catalunya*), in *ivi*, 27. Anche nella campagna elettorale per le elezioni del 14 febbraio 2021 è sembrato prevalente l'argomento secessionista, malgrado il successo di ERC: L. Frosina, *Le elezioni catalane del 14 febbraio tra pandemia e secessione. Note a margine di un incerto e controverso appuntamento elettorale*, in *Nomos*, 1, 2021.

⁴⁴ Per i contrasti con JxCat: J. Tornos Mas, *Cataluna*, in N. Caicedo Camacho (a cura di), *Informe comunidades autónomas 2020*, Barcellona, 2021, 173-174.

⁴⁵ ERC ha tuttavia posto in essere tecniche di cooperazione e da *pressure party* nella sesta proroga, tornando all'astensione: B. Cia, C. E. Cué, A. Díez, *ERC y PNV garantizan la votación de la sexta prórroga del estado de alarma tras un acuerdo con el PSOE*, in *El País*, 30 maggio 2020.

⁴⁶ «[L]o decimos claramente, si este estado de alarma se parece como un huevo a una castaña al anterior es por la fuerza, es por la negociación, no solamente nuestra, pero también nuestra, de grupos como el de Esquerra Republicana de Catalunya». Rufián Romero (ERC), Congresso dei deputati, seduta del 29 ottobre 2020, 25.

⁴⁷ M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020.

occorre rilevare che, nell'impossibilità di agire come *pressure parties*, gli attori etnoregionalisti hanno sviluppato una strategia diversa da quella dei nazionalisti baschi, meno orientata a rivendicare spazi di dialogo bilaterale e volta piuttosto a gestire la crisi con una propria legislazione.

Per quanto riguarda nello specifico la gestione della crisi sanitaria, nella cornice (per alcuni violata) dell'art. 77 Cost., i decreti legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e n. 19 del 25 marzo 2020 hanno inaugurato una disciplina fortemente accentratrice di poteri negli organi e ministeri dello Stato centrale. Occorre precisare che questi decreti erano stati preceduti dalla dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria nazionale del 31 gennaio 2020 e che dal primo decreto è stato possibile per le regioni introdurre misure più stringenti. Come in Spagna, questa facoltà ha generato una pletera di ordinanze regionali. Questa spinta decentralizzante, prodotta dal primo decreto, è stata poi frenata con il secondo, il n. 19/2020, dando una valenza provvisoria ed emergenziale alle ordinanze regionali (art. 3), in attesa della normativa statale: è da questo decreto che i Dpcm sono diventati il principale strumento di gestione della crisi. Come nell'ordinamento spagnolo, questa prima fase dell'emergenza non ha registrato particolari scontri centro-periferia, che sono però riemersi una volta che l'iniziale situazione emergenziale è apparsa smorzarsi: «[t]hings began to change at the beginning of May, when the pandemic slowed down, the pressure on the health system became less acute, and the government partially lifted the lockdown»⁴⁸. Fra le reazioni regionali, oltre a quella della Regione Calabria, vi è da registrare quella ben più marcata della Provincia Autonoma di Bolzano⁴⁹ che ha mostrato chiari intenti differenziali. La SVP, dopo un'infuocata direzione di partito, ha infatti "minacciato" di privare il Governo centrale del suo appoggio parlamentare in caso di mancata accettazione da parte di quest'ultimo di una regionalizzazione della gestione della crisi in Sudtirolo⁵⁰.

La legge bolzanina 4/2020 nella presentazione di Kompatscher (SVP)⁵¹ ha rivendicato esattamente questo punto ed è stata approvata a larga maggioranza (28 voti a favore, un voto contrario e sei astenuti):

⁴⁸ F. Palermo, *Devolution and Covid-19: Italy: did the virus infect the regional system?*, in *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, 19, 2020, 27.

⁴⁹ F. Palermo, *La pandemia delle fonti*, in *L'Adige*, 28 ottobre 2020.

⁵⁰ Come dichiarato da Kompatscher (SVP): Redazione, *Coronavirus, la Svp minaccia di interrompere "collaborazione con il governo" senza il via libera a una Fase 2 autonoma per l'Alto Adige*, in *IlFattoQuotidiano*, 27 aprile 2020. Si veda la feroce critica del cons. Urzi (Fratelli di Italia) a questo operato: Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, seduta del 7 maggio 2020, 29. Per una sintesi della posizione dei partiti: E. Alber, T. Zgaga, *Ein Jahr Pandemiemanagement in Italien und Südtirol: Durchregieren auf Sicht und Südtirols Sonderweg*, in *Politika 2021*, Bolzano, 2021, 58.

⁵¹ «Mit diesem Gesetzentwurf, mit diesem Gesetzesvorschlag wollen wir als politische Mehrheit den Landtag um Zustimmung zu einem autonomen, eigenständigen Weg in diese Phase 2 ersuchen». Kompatscher (SVP), Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, seduta del 7 maggio 2020, 18.

l'etnoregionalismo altoatesino ha proposto una visione "federalista" della gestione della pandemia. La spinta differenziatrice a livello provinciale si è quindi resa evidente e si sono creati i presupposti del conflitto fra la visione federale della SVP e quella centralizzante del Governo nazionale: «[t]he government challenged part of the law before the Constitutional Court but kept the conflict on a low political scale»⁵². La questione non è, tuttavia, arrivata davanti alla Corte. Tale gestione autonoma della crisi pandemica è durata fino al febbraio del 2021, quando l'Alto Adige si è "allineato" a un'amministrazione della situazione sanitaria più coerente con le direttive di Roma.

A livello statale, invece, occorre rilevare come la seconda fase dell'emergenza pandemica, introdotta dal d.l. n. 33 del 16 maggio 2020, abbia reso possibile alle regioni, sempre nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, l'emanazione di disposizioni che potevano anche "ammorbire", oltre che restringere, alcune delle norme volte al contenimento della diffusione del virus. In questo senso, come in Spagna, cessata la parte più acuta dell'emergenza, appare essersi sviluppata una gestione più decentralizzata della crisi⁵³, permettendo sia una maggiore consultazione dei soggetti territoriali, ma anche la possibilità di rimodulare sia in senso restrittivo che ampliativo certe misure anti-pandemiche (art. 1, co. 16). La terza fase, avviata dal Dpcm dell'11 luglio, ha sostanzialmente confermato questa impostazione decentralizzata.

Come in Spagna, tuttavia, l'architettura della gestione della crisi è ulteriormente mutata a seguito della recrudescenza del virus in autunno. In particolare, con il decreto legge del 7 ottobre 2020, n. 125, si è nuovamente limitata la possibilità d'intervento delle regioni solo in senso "restrittivo". Con il Dpcm del 3 novembre 2020 è stato inoltre (re)introdotta un regime accentrato, che ha previsto un ruolo più marginale delle regioni, relegato soprattutto alla fase di monitoraggio e consultazione. Il Ministero della Salute era difatti deputato all'identificazione del regime di norme applicabili, in relazione ai parametri di diffusione del virus in ogni regione. In tale dinamica, la sfida alla politica centralista è arrivata anche dall'altra regione speciale governata da una minoranza linguistica, la Valle d'Aosta⁵⁴.

La legge regionale valdostana è stata proposta dalla *Lega - Valle d'Aosta*, ma ha raccolto ampi favori nel campo etnoregionalista (28/35 consiglieri a favore e 7 astenuti). La legge era basata su un preciso assunto di partenza: «questo testo ricalca quello già attualmente in vigore nella Provincia autonoma di Bolzano e lo fa per una ragione ben specifica.

⁵² Palermo, *Devolution*, cit., 27.

⁵³ F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2020, 337.

⁵⁴ Per una disamina del clima in cui la legge è stata emanata: G. Boggero, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 104 e ss.

L'esistenza, infatti, di un precedente testo con le medesime finalità pone al riparo e limita fortemente le sussistenze giuridiche politiche di un ricorso alla Corte costituzionale»⁵⁵. La legge fu appoggiata dai partiti etnoregionalisti per rivendicare e riaffermare la specialità dell'autonomia valdostana contro il trattamento accentratore sviluppato dalla normativa statale⁵⁶. In concomitanza con la legge regionale gli attori etnoregionalisti annunciarono anche che il senatore valdostano, nello svolgimento della sua «funzione di rappresentanza generale dell'intera Regione»⁵⁷, si sarebbe, come i colleghi della SVP, astenuto sui nuovi provvedimenti emanati dal Governo centrale⁵⁸.

La legge della Regione Valle d'Aosta appariva, come la precedente legge bolzanina, un tentativo di rivendicare una differenziazione rispetto alle regioni ordinarie – la gestione regionale della crisi – basata sul portato dell'art. 116 Cost. e sul “carattere più intenso e speciale” dell'autonomia territoriale delle regioni mistilingui. Al contrario di quanto avvenuto per il Sudtirolo, tuttavia, l'opposizione del Governo centrale ha condotto all'impugnazione davanti alla Corte costituzionale della legge regionale. Dopo aver sospeso la legge (ord. 14 gennaio 2021, n. 4), la Corte ha da ultimo censurato la suddetta normativa⁵⁹, chiarendo definitivamente e perentoriamente come le regioni speciali non possano rivendicare uno status speciale nella gestione della pandemia, come invece era stato sostenuto dalla difesa della Valle⁶⁰.

La Corte ha infatti chiuso alla possibilità di un trattamento differenziato fra regioni speciali e regioni ordinarie sancendo: «[n]on è in discussione in questo giudizio, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, la legittimità dei d.P.C.m. adottati a tale scopo – comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo – ma è, invece, da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente

⁵⁵ Manfrin (Lega VDA), Consiglio regionale della Valle d'Aosta, Oggetto del Consiglio n. 114 del 2 dicembre 2020. Il riferimento all'esperienza dell'Alto Adige fu fatto anche dai consiglieri Jordan (*VdA Unie*) e Rollandin (*Pour l'Autonomie*).

⁵⁶ «Vogliamo però ribadire la competenza primaria che abbiamo in alcuni settori e su questo non intendiamo assolutamente abdicare in favore di un Governo centrale che guarda con disinteresse e, mi permetto di dire, con molto distacco le periferie; questo è emerso in modo molto chiaro in particolare negli ultimi giorni». Grosjacques (UV), in *ivi*.

⁵⁷ R. Louvin, *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: statica e dinamica dell'ordinamento di una micro-Regione*, in F. Palermo, S. Parolari (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, Napoli, 2016, 116.

⁵⁸ Marguerettaz (UV), Consiglio regionale della Valle d'Aosta, Oggetto del Consiglio n. 114 del 2 dicembre 2020.

⁵⁹ Su cui *ex pluribus*: L. Cuocolo, F. Gallarati, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti Supreme e Salute*, 1, 2021.

⁶⁰ «Tale inapplicabilità sarebbe stata sancita anche dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 33 del 2020, secondo il quale le disposizioni che esso reca sono applicabili alle autonomie speciali *solo se compatibili con i relativi statuti e le relative norme di attuazione*». Corte cost., sent. n. 37/2021 (enfasi aggiunta).

legislatore statale»⁶¹. In questo contesto, come rilevato dall' *Union Valdôtaine*, «[c]ontinua ad essere (...) un grande punto interrogativo (...) il fatto che una legge del tutto analoga, la legge 4/2020 della Provincia autonoma di Bolzano che, è vero, è nata in un momento completamente diverso, credo fosse maggio, in un momento di ripresa dalla pandemia, quindi si andava verso una ripresa economica, ma è comunque una legge in vigore, quindi ha i suoi effetti tutt'oggi ed è il presupposto normativo con il quale la Provincia autonoma di Bolzano fa attualmente le ordinanze»⁶².

In definitiva, il trend rilevabile nell'ordinamento italiano appare quello di una spinta “federalizzante” da parte dei partiti etnoregionalisti autonomisti, esplicitasi nel tentativo di differenziarsi dalle regioni ordinarie attraverso un'autonoma gestione delle crisi. Dopo la prima fase dell'emergenza, la reazione dei partiti etnoregionalisti valdostani e sudtirolesi è stata difatti quella di applicare e riaffermare la “specialità” dei propri enti territoriali attraverso lo sviluppo di autonome legislazioni, differenti da quelle governative, per rispondere alla crisi sanitaria: il tentativo di queste leggi regionali appariva quello di ricostruire un'impostazione “federale” della gestione della pandemia.

5. Brevi osservazioni conclusive

In un quadro globale che ha dimostrato quanto per i sistemi territoriali e la divisione “verticale”⁶³ dei poteri la crisi pandemica sia stata un banco di prova⁶⁴, si possono svolgere alcune brevi considerazioni più specifiche sulle impostazioni della gestione della crisi sviluppate dai governi centrali dei due

⁶¹ *Idem*.

⁶² Lavevaz (UV), Consiglio regionale della Valle d'Aosta, Oggetto del Consiglio n. 230 del 14 gennaio 2021. La questione rimane dubbia dal punto di vista procedurale, anche se dalle parole dell'allora Ministro Boccia si può riscontrare una sorta di distinguo sulla sostanza: «Das Landesgesetz 4/2020 stellte sowohl inhaltlich als auch formell den Beginn des Südtiroler Sonderwegs dar. Formell sicherte man sich durch die Verabschiedung eines Landesgesetzes dahingehend ab, dass nicht Landeshauptmann Arno Kompatscher persönlich mit dem Erlass einer Verordnung, sondern das Land Südtirol in der Verantwortung steht. Sollte Rom das Landesgesetz (in Teilen) anfechten [was vom damaligen Regionenminister Francesco Boccia angekündigt wurde (...), aber schlussendlich nicht geschehen ist], so würden bis zur Urteilsverkündung durch das Verfassungsgericht mehrere Wochen, wenn nicht Monate vergehen. Als im Dezember 2020 das Aostaner Regionalgesetz von der Regierung angefochten wurde, erklärte der damalige Regionenminister Francesco Boccia, dass Südtirol mit seinem Gesetz Maßnahmen erlassen hatte, die der Staat wenig später selbst einführt». Alber, Zgaga, cit., 56. È tuttavia anche vero che, come rilevato (Boggero, cit., 126), nella prassi le regioni e anche la Valle d'Aosta hanno continuato a gestire la crisi in maniera differenziata rispetto all'impostazione statale.

⁶³ F. Gallarati, *La reazione alla pandemia di Covid-19 negli ordinamenti composti: una panoramica comparata*, in *DPCE Online*, 2, 2021.

⁶⁴ F. Palermo, *Is there a Space for Federalism in Times of Emergency?*, in *Verfassungsblog*, 13 maggio 2020.

federalizing processes studiati e sulle reazioni da parte delle regioni abitate da minoranze oggetto di analisi.

L'impianto di entrambi i sistemi sembra essere stato contrassegnato a livello statale da un'iniziale centralizzazione della gestione della crisi, che non appare essere stata oggetto di particolari contestazioni; al contrario, esauritasi la fase "calda" dell'emergenza, gli approcci centripeti dei governi centrali sono stati "contestati" da alcune realtà territoriali, soprattutto quelle abitate da minoranze.

Dall'analisi svolta sembra possibile rilevare alcune tendenze nell'approccio all'autogoverno da parte delle minoranze durante la crisi sanitaria. In primo luogo, sembra confermarsi quella necessità dei partiti etnoregionalisti di far *emergere* il dato dell'autonomia speciale dei loro territori, come aspetto anche simbolico, rispetto alle regioni "ordinarie": questo trend pare potersi osservare sia in Spagna, dove il PNV ed ERC hanno rincorso soluzioni "federalizzanti" che non limitassero la bilateralità, ma anche in Italia, dove invece SVP ed etnoregionalisti valdostani hanno tentato di disciplinare in maniera autonoma, con una normativa distinta da quella nazionale, l'emergenza sanitaria. La base di legittimazione di queste iniziative, ma anche la causa delle stesse, appare essere la ricerca e la riaffermazione del "carattere più intenso e speciale" delle proprie autonomie territoriali.

Rispetto alle pretese di un riconoscimento pubblico di una diversità delle unità subnazionali abitate da minoranze, si possono registrare le reazioni dei governi centrali nei due ordinamenti.

La gestione *federalista* della Spagna sembra essere stata condizionata dall'appoggio parlamentare dei nazionalisti al Governo Sanchez, esternandosi di conseguenza in decisioni "federalizzanti" a livello centrale anziché in una visione contrapposta fra livello regionale e statale: in questo scenario, pertanto, il Tribunale costituzionale non è stato chiamato a pronunciarsi. L'impostazione spagnola, fortemente influenzata dall'approccio del PNV, non si è però concretizzata nel riconoscimento di un regime particolare *de jure* alle nazionalità storiche, ma in un riconoscimento *di fatto* che è passato soprattutto attraverso soluzioni bilaterali e importanti spazi di autonomia per le regioni nella gestione della crisi pandemica.

Al contrario, il Governo italiano ha sviluppato un regime centralizzato che non solo ha lasciato poco spazio di azione alle regioni, ma non ha approntato nemmeno risposte specifiche alle richieste dei partiti etnoregionalisti, complice anche il tipo di maggioranza politica presente in Parlamento. La reazione alle fughe centrifughe delle regioni governate dai partiti etnoregionalisti appare però difficilmente comprensibile. Il Governo centrale ha infatti deciso, inspiegabilmente, di contestare solo una delle leggi delle regioni speciali abitate da minoranze, ottenendo dalla Corte costituzionale una "riduzione" dello spazio di autonomia asimmetrica e rafforzata delle regioni speciali. Secondo la Corte nella notte (pandemica)

italiana tutte le vacche (regionali) sono nere: nessuno spazio d'azione particolare è dunque garantito alle regioni *ex art.* 116 co. 1 Cost. Pare dunque venir meno il *rationale* che sembrava sotteso allo sviluppo di autonome legislazioni da parte delle regioni speciali abitate da minoranze. In questo contesto, rimane tuttavia completamente aperta la questione politica della non impugnazione della legislazione altoatesina rispetto a quanto avvenuto con quella valdostana.

Matteo Monti
Dip.to di Scienze Politiche
Università Luiss Guido Carli
mmonti@luiss.it