

# L'impatto del Covid-19 sui *federalizing process* degli Stati composti. Riflessioni comparate

di Guerino D'Ignazio

**Abstract:** *The Impact of Covid-19 on the Federalizing Process of Regional and Federal States. Comparative Reflections* – The impact of Covid-19 on the federalizing process continues to be a central topic in the political and institutional debate regarding the ability of these States to be able to effectively address the very complex and varied consequences caused by the pandemic emergency. The comparative analysis of some federal and regional States has highlighted how some systems have demonstrated their ability to manage very complex and critical situations, maintaining a continuous relationship of collaboration both horizontally with the other territorial institutions and vertically with the central Governments. However, the need has been felt for new models and new forms of relationships that allow regional and federal States to make the territorial articulation of powers a resource and not an obstacle for dealing with emergencies. In fact, territorial pluralism and the regional and local institutions can also represent an advantage in emergency situations, since they allow the differentiation and flexibility of interventions on individual territories in proportion to the level of severity of the crisis, but, at the same time, they can become a major obstacle to the effectiveness of interventions if conflicts arise in intergovernmental relations.

495

**Keywords:** Emergency law; Federalizing Process; Pandemic Sars-Cov2; Institutional Cooperation; Differentiation and Flexibility.

## 1. Introduzione

Un'analisi comparata degli Stati composti<sup>1</sup> di fronte 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. Raggiungere l'equilibrio tra il principio di unità e il principio di autonomia rappresenta da sempre la vera sfida per tali forme di Stato

---

<sup>1</sup> Sugli Stati composti in generale, cfr., *ex multis*, F. Palermo e K. Kössler, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, 2017; Aa. Vv. (a cura di R. Agranoff), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden Baden, Nomos, 1999; Aa. Vv. (a cura di G. D'Ignazio e A.M. Russo) *Asimmetrie e conflitti territoriali nel quadro dell'integrazione europea*, numero monografico di *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018; Aa. Vv. (a cura di R. Toniatti), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, Univ. di Trento, 2018; A.M. Russo, *Sistema delle fonti e pluralismo territoriale tra (in) crisi ed (in) emergenza negli Stati composti*, in *DPCE online*, Sp – 1/2022.

che devono ‘dosare’ in giusta misura l’unità e la coesione, lo *shared rule* con la dimensione del *self rule*<sup>2</sup> per rispondere anche ai fenomeni di separazione e di disgregazione, non più eccezionali nel panorama comparato.

Nella fase attuale è oltremodo necessario riflettere in modo approfondito sulle modalità con cui è stata affrontata l’emergenza sanitaria negli Stati composti, anche per non dissipare le possibili lezioni da utilizzare per le prossime emergenze.

L’impatto del Covid-19 sui *federalizing process* negli Stati composti continua a essere un argomento centrale nel dibattito politico-istituzionale riguardante la capacità di questi Stati di poter affrontare in modo efficace le conseguenze molto complesse e variegiate causate dall’emergenza pandemica. La pandemia continua ancora a condizionare la vita dei cittadini e il funzionamento delle istituzioni ed è innegabile che l’emergenza sanitaria rappresenti un importante *stress test* per tutti i sistemi costituzionali composti<sup>3</sup>.

L’analisi diventa particolarmente utile soprattutto in questo momento in cui alcuni Stati, colpiti profondamente dalle prime ondate della pandemia, si stanno avviando verso una fase in cui il virus ha mutato le sue caratteristiche e, grazie anche alle diffuse vaccinazioni, si sta ‘endemizzando’. Di conseguenza, si sta verificando un processo di ‘normalizzazione’ delle relazioni centro-periferia, ampiamente alterate durante la fase pandemica.

La tendenza a una più intensa decentralizzazione, che aveva caratterizzato, secondo forme diverse, gli Stati composti 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 per rafforzare i Governi centrali degli Stati composti. 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 diseguaglianza o inefficienza<sup>4</sup>.

La forza d’urto del virus e l’eccezionale impatto sui sistemi istituzionali hanno messo ulteriormente alla prova gli ordinamenti regionali e federali, che, complessivamente, hanno messo in mostra ambiguità e contraddizioni nell’affrontare situazioni così problematiche e complesse. Anzi, le stesse istituzioni 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. D’altra parte, anche l’accentramento del potere decisionale, in assenza di una

---

<sup>2</sup> Cfr. D. Elazar, *From Statism to Federalism: A Paradigm Shift*, *Publius* 25 (2), 1995, 5-18.

<sup>3</sup> Sull’impatto iniziale della pandemia sugli ordinamenti democratici, cfr. A. Vidaschi, *Il Covid-19, l’ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCE online*, 2020/2.

<sup>4</sup> Cfr. F. Palermo, *Il federalismo in emergenza?*, in *Osservatorio monetario*, 2, 2021, p. 22.

struttura efficace di coordinamento, ha finito per compromettere la stessa capacità di dare attuazione alle decisioni prese al centro.

L'emergenza sanitaria, pertanto, ha messo in risalto che soprattutto alcuni ordinamenti hanno dimostrato di riuscire a gestire situazioni molto complesse e critiche, mantenendo un rapporto continuo di collaborazione sia in senso orizzontale con le altre istituzioni territoriali, sia in senso verticale con i Governi centrali. Infatti, da un'analisi comparata sull'emergenza pandemica sia negli Stati accentrati che negli Stati decentrati, risulta che l'efficacia degli interventi non è dipesa dal livello di accentramento o di decentramento, ma, piuttosto, ha giocato un ruolo essenziale il coordinamento intergovernativo tra lo Stato e le istituzioni territoriali che si è riusciti a realizzare per dare risposte efficaci e di contrasto alla pandemia<sup>5</sup>.

Nell'ambito del quadro costituzionale e della cornice legislativa emergenziale, o del 'neodiritto' determinato dal virus, si è collocata la questione del rapporto fra gli Stati e le istituzioni territoriali nel contrasto al Covid-19, che ha rischiato ancora una volta di proporre una visione meramente congiunturale<sup>6</sup> del principio costituzionale di autonomia, tenendo conto che l'emergenza sanitaria ha avuto necessariamente una forte dimensione territoriale. In primo luogo, l'impatto della crisi sulle Regioni e sui territori è stato fortemente asimmetrico all'interno dei singoli ordinamenti, dal momento che alcune Regioni sono state più colpite di altre. Mentre i governi nazionali sono stati prevalentemente responsabili della gestione della crisi, i governi regionali e locali sono stati chiamati a rispondere dell'attuazione quotidiana delle misure di contenimento, della garanzia dell'assistenza sanitaria e dei servizi sociali, dello sviluppo economico e degli investimenti pubblici.

In generale, si è avvertita la necessità di nuovi modelli e nuove forme di raccordo che permettano agli Stati regionali e federali di rendere l'articolazione territoriale dei poteri una risorsa e non un ostacolo per fronteggiare le emergenze<sup>7</sup>. Infatti, il pluralismo territoriale e l'organizzazione regionale e locale dell'amministrazione pubblica possono rappresentare un vantaggio anche in situazioni emergenziali, dal momento che 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 osservare.

---

<sup>5</sup> Cfr. P. de Biase e S. Dougherty, *Federalism and Public Health Decentralisation in the Time of COVID-19*, in *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, January 2021 No. 33.

<sup>6</sup> 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*, 1/2020, 531.

<sup>7</sup> Cfr. M. Betzu e P. Ciarlo, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *BioLaw Journal*, 2/2020, p. 4.

## 2. Emergenza sanitaria e dinamismo degli ordinamenti composti

L'emergenza pandemica ha messo 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 dinamico<sup>8</sup>. Sotto questo aspetto, la teoria di Friedrich del *federalizing process*<sup>9</sup> trova un'ulteriore conferma nei processi istituzionali degli Stati regionali o federali di fronte alle emergenze, in cui, come già affermato, si valorizzano principalmente gli aspetti dinamici di tali modelli di Stato.

Se è vero che viviamo nella "società globale del rischio"<sup>10</sup>, in cui le nostre società sono esposte a diversi 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.

Ad esempio, si può mettere in evidenza, in modo retrospettivo, che la crisi economico-finanziaria del 2007/2008 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 sono intervenute successivamente. 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 e senza aver apportato modifiche al modello relazionale tra lo Stato e le istituzioni territoriali.

## 3. Autonomia e diritti nella comparazione giuridica

L'analisi 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 gli ordinamenti composti, considerati nel loro insieme, fanno emergere in modo ancora più evidente come la priorità sia il mantenimento

---

<sup>8</sup> Cfr. 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Cfr. J. Yates, *Paura e società del rischio Un'intervista a Ulrich Beck*, in *Lo Sguardo - Rivista di filosofia*, n. 21, 2016.

dell'equilibrio tra la differenziazione e l'uguaglianza<sup>11</sup>.

Anche su questo aspetto il confronto tra alcuni ordinamenti composti è importante per alcuni aspetti di particolare interesse. Infatti, in tali ordinamenti federali e regionali sono presenti clausole che hanno l'obiettivo di assicurare l'eguaglianza 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)<sup>12</sup>. In tali ordinamenti, così come in quello italiano, il principio unitario si estrinseca attraverso una base di garanzia tendente all'eguaglianza dei diritti, che assicura la salvaguardia della cittadinanza nazionale<sup>13</sup>.

La valorizzazione dell'autonomia implica anche una riflessione sui 'presidi' posti a salvaguardia dell'equilibrio tra differenziazione e uguaglianza, 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 e speciali di autonomia.

L'autonomia deve, infatti, 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 in tutti gli ordinamenti 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, piuttosto che considerarli dei limiti in grado di comprimere le reciproche potenzialità.

L'analisi comparata fa emergere anche come le dinamiche positive di maggiore equilibrio si ottengano nei casi in cui i territori riescano a fare '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 sistema<sup>14</sup>. Pertanto, quando l'autonomia è ispirata a dinamiche individualistiche, l'ordinamento rischia di perdere il punto di equilibrio, mentre, quando prevale una cultura dell'autonomia<sup>15</sup>, au-

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Cfr. G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, p. 31 ss. e, per l'ordinamento spagnolo, M. Monti, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, Torino, 2021, 80 ss.

<sup>13</sup> Cfr. G. Delledonne, *op. cit.*, 31 ss.

<sup>14</sup> F. Palermo, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018, 271.

<sup>15</sup> Per una lettura 'giuridica' del concetto di 'cultura dell'autonomia', cfr. Aa. Vv. (a cura di R. Toniatti), *La cultura dell'autonomia...*, cit.

menta la capacità differenziale negli ordinamenti, che può essere, però, ricondotta a un quadro cooperativo e di maggiore efficacia del sistema complessivo.

#### 4. Pluralismo delle emergenze e Stati composti

Il pluralismo delle emergenze ha messo in evidenza come negli Stati composti gli strumenti giuridici adottati per far fronte a tali situazioni straordinarie assumano differenti caratteristiche. In alcuni ordinamenti, quali Germania e Spagna, è prevista una specifica *emergency clause* in Costituzione, mentre, in altri ordinamenti si trova una disposizione straordinaria di deroga delle misure ordinarie<sup>16</sup> o, più in generale, la previsione dell'alterazione temporanea dell'ordinamento costituzionale di fronte a situazioni di emergenza o qualitativamente straordinarie. Tali disposizioni hanno un impatto significativo sull'organizzazione territoriale del potere limitato al periodo emergenziale, ma, a volte, le conseguenze si estendono anche oltre tale periodo.

In particolare, l'analisi comparata di alcuni ordinamenti composti mette in rilievo come la risposta per affrontare l'emergenza Covid-19 è stata molto diversificata, non solo perché condizionata dall'assetto formale della distribuzione delle competenze, ma anche perché influenzata dai diversi modelli di rapporti intergovernativi.

Alcuni ordinamenti – quali Stati Uniti e Germania – ripropongono, sostanzialmente le logiche di funzionamento che caratterizzano i moduli cooperativi o duali di tali ordinamenti, in connessione al sistema di distribuzione delle competenze esistente, attuando una gestione sostanzialmente decentrata della pandemia.

Negli Stati Uniti d'America il Covid-19 ha messo alla prova lo Stato federale, nella sua caratteristica di essere un ordinamento con “istituzioni separate che si dividono il potere”<sup>17</sup>. Tale divisione del potere ha determinato che, in alcuni periodi, soprattutto in presenza di conflitti tra il *Federal Government* e alcuni Stati, sono stati le istituzioni territoriali a intervenire in modo più immediato ed efficace rispetto al potere centrale, anche in considerazione delle posizioni minimaliste e, a tratti, ‘negazioniste’ del Presidente Trump.

Non è prevista in Costituzione una specifica attribuzione costituzionale della materia sanitaria, ma gli Stati hanno utilizzato gli *inherent police powers*, sulla base dei quali hanno anticipato il *Federal Government* nell'adozione dei provvedimenti immediati di contrasto alla diffusione del virus. Gli

---

<sup>16</sup> Per una classificazione dei diversi modelli di emergenza nelle democrazie di tradizione liberale, cfr. A. Vidaschi, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici*, cit., 1477 ss. e A.M. Russo, *Sistema delle fonti e pluralismo territoriale tra (in) crisi ed (in) emergenza negli Stati composti. Dalla linkage adaptation al federo-regionalismo integrativo?*, in R. Tarchi (ed.), *DPCE online*, Vol 50, N. Sp (2022), 185 ss.

<sup>17</sup> Così è definito il modello dei rapporti tra gli organi costituzionali da R. Neustadt, *Presidential Power*, New York, 1960, 33.

Stati hanno disposto, nel periodo iniziale della pandemia, politiche più restrittive dell'amministrazione federale, sia per la circolazione delle persone, sia per l'esercizio delle attività economiche, scegliendo anche tempi più adeguati di attuazione.

La risposta federale è stata diversificata nell'adozione delle fonti normative<sup>18</sup>, anche per la debolezza di un sistema *multi-level* di relazioni, che ha determinato una significativa disomogeneità nel dare attuazione alle decisioni federali<sup>19</sup>. Nel quadro disomogeneo dell'attuazione delle misure di contrasto nei singoli Stati, si è riscontrata anche una collaborazione interstatale in alcune 'regioni', prevalentemente tra gli Stati del Nord-Est. All'iniziale accordo di collaborazione di alcuni Stati (New York, New Jersey, Connecticut e Pennsylvania) si sono aggiunti in poco tempo altri Stati (Rhode Island, Delaware e Massachusetts). Inoltre, i buoni risultati ottenuti nelle misure anti-Covid delle 'associazioni' di Stati ha fatto in modo che accordi simili siano stati conclusi anche in alcuni Stati della *West Coast* (California, Colorado, Nevada, Oregon e Washington) e del *Mid-West* (Illinois, Indiana, Kentucky, Michigan, Minnesota, Ohio e Wisconsin). Queste forti collaborazioni sono state rese possibili anche per l'esistenza di collegamenti molto stretti tra questi Stati preesistenti alla pandemia adottati in vari settori.

In generale, **il coordinamento orizzontale inter-statale ha messo in evidenza una caratteristica rilevante del federalismo statunitense come 'laboratorio' di 'buone pratiche'** che, a fronte di provvedimenti efficaci, sono adottati provvedimenti simili in altre aree del Paese. Nello stesso tempo, la stretta collaborazione inter-statale dimostra come, adottando gli strumenti di cooperazione, si possa migliorare l'efficacia della risposta complessiva all'emergenza pandemica, ma anche ad altre emergenze<sup>20</sup>. Queste esperienze, sperimentate durante l'emergenza pandemica, hanno ottenuto anche il risultato di rafforzare la fiducia di alcune comunità statali nel sistema istituzionale federale.

A livello federale, il Presidente Trump ha dichiarato l'emergenza sanitaria nazionale con notevole ritardo<sup>21</sup> basandosi sul *National Emergencies Act* del 1976 e su una *proclamation* del 13 marzo del 2020<sup>22</sup> con un "intervento minimale"<sup>23</sup>, identificando lo stesso Presidente come il soggetto coordinatore delle misure sanitarie ed economiche. Inoltre, in base allo *Stafford Act*

---

<sup>18</sup> Cfr. A.M. Russo, *Sistema delle fonti e pluralismo territoriale*, cit.,

<sup>19</sup> Cfr. P. de Biase e S. Dougherty, *Federalism and Public Health Decentralisation*, cit., 6 e A. Vidaschi, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti*, cit., 1484.

<sup>20</sup> Cfr. P. de Biase e S. Dougherty, *Federalism and Public Health Decentralisation*, cit., 34 s.

<sup>21</sup> Cfr. E. Mostacci, *COVID vs. Trump, presente il primo violino, si attende il direttore d'orchestra*, in *federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 2020, 95.

<sup>22</sup> *National Emergencies Act*, Pub.L. 94-412, 90 Stat. 1255, 50 U.S.C. ch. 34 § 1601 et seq., *Title II Declarations of future national emergencies* e *Proclamation 9994* del 13 marzo 2020, *Proclamation on Declaring a National Emergency*.

<sup>23</sup> Così, v. A. Vidaschi, *Il Covid-19, l'ultimo stress test*, cit., 1462.

del 1988 sono stati emanati oltre 50 *declarations* presidenziali. Il coordinamento del Presidente si è basato sulla norma costituzionale dei poteri presidenziali (art. 2 Cost. USA) e su specifiche leggi. Pur, essendo numerosi e diversificati gli atti normativi emanati dal Presidente, *executive orders*, *proclamations*, *presidential memoranda*, i provvedimenti hanno messo in evidenza il significativo contrasto di carattere politico tra il *Federal Government* e alcuni Stati, facendo risaltare una delle caratteristiche più evidenti della Presidenza Trump, quella di una forte conflittualità tra centro e periferia<sup>24</sup>.

Un cambiamento significativo è avvenuto con l'elezione alla Presidenza di Biden nel novembre del 2020. Il Presidente Biden aveva spesso ripetuto durante la campagna elettorale presidenziale che la principale 'sfida' del primo periodo della sua Presidenza sarebbe stato il contrasto al Covid-19 e nel suo discorso inaugurale ha identificato la risposta al COVID-19 come la massima priorità per i primi mesi del suo mandato presidenziale. Il suo piano di contrasto alla pandemia è delineato nell'*Administration's National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness*<sup>25</sup> e negli 11 *executive orders* emanati il 20 e il 21 gennaio 2021, immediatamente dopo il giuramento e il suo insediamento alla Casa Bianca<sup>26</sup>. Nonostante l'impegno del Presidente Biden di dare una svolta radicale alle politiche di contrasto alla pandemia, il sistema delle relazioni tra i livelli di governo ha assunto il valore di una chiave essenziale per determinare il successo delle politiche adottate dal Presidente Biden.

Certamente, c'è stata una forte discontinuità rispetto alle politiche del precedente Presidente Trump, ma l'ambivalenza attuale del federalismo americano, tra la "*Third Reconstruction*"<sup>27</sup> basata sull'accentramento e controllo da parte del *Federal Government* delle politiche pubbliche e, in particolare, per le politiche di contrasto dell'emergenza pandemica, si scontra con un incremento dei conflitti politici, determinato anche dalla crescente polarizzazione del sistema partitico. In particolare, tali dinamiche polarizzatrici hanno avuto un incremento anche a causa dei risultati delle elezioni di mid-term del novembre 2022, in cui non solo si è determinato un 'governo diviso', con la maggioranza del partito Repubblicano alla Camera dei rappresentanti, ma sono emersi anche dei conflitti tra centro e periferia, in particolare tra il

---

<sup>24</sup> Sui primi conflitti tra Presidente e Governatori degli Stati, cfr. F. Clementi, *Gli Stati Uniti e la risposta al Covid-19, tra Federazione e Stati, nell'anno delle elezioni presidenziali*, in *DPCE online*, 2020/2, 1888.

<sup>25</sup> V. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf>, January 21, 2021.

<sup>26</sup> Cfr. K. Amadeo, *President Biden's Plan for Combating COVID-19. A Coordinated National Plan Based on Science*, in [www.thebalancemoney.com](http://www.thebalancemoney.com), September 2021.

<sup>27</sup> Così, cfr. A. Pierini, *The ambivalence of US federalism under the Biden Administration: between the "Third Reconstruction" and new challenges by the States to cooperative federalism in an era of political polarization*, in G. F. Ferrari (ed), *DPCE, The American Presidency After Two Years of President Biden: The Reasons of a Mid-Term Assessment*, Vol 56 No Sp 1 (2023).

Presidente e i Governatori di alcuni Stati a maggioranza *GOP*<sup>28</sup>. Infatti, negli ultimi anni è stata costante la forte spinta verso la ‘polarizzazione’ ideologica, sociale e territoriale della politica e della società americana<sup>29</sup>.

Il federalismo tedesco mantiene la forte caratterizzazione cooperazionistica e, nonostante le critiche diffuse ai modelli decentrati nei periodi di emergenza, si dimostra efficace ed efficiente nella gestione della crisi, dal momento che riesce a mantenere un equilibrio tra le decisioni accentrate, quelle negoziate con i *Länder*, nonché le scelte prese a livello delle istituzioni territoriali<sup>30</sup>. La caratteristica di altri Stati federali di accentrare le competenze durante l'emergenza pandemica “si rinviene a livello normativo-regolativo non anche nella gestione che rimane, invece, decentralizzata e caratterizzata dallo schema cooperativo tipico di un federalismo amministrativo”<sup>31</sup>.

Anche nel caso della Germania, non si può affermare che il federalismo abbia determinato decisioni ritardate e frammentazione giuridica. La caratteristica del federalismo tedesco basato sulla cooperazione ha scongiurato il rischio di una frantumazione politico-istituzionale. Tuttavia, non si può escludere una differenziazione regionale (o locale) dovuta anche alla forte veemenza con cui la pandemia si è diffusa, anche in modo asimmetrico, addirittura nell'ambito dei singoli *Länder* e con diversa intensità anche fra distretti e comuni<sup>32</sup>. Il coordinamento non è stato assicurato da una clausola costituzionale, ma è stato assicurato dalla Legge federale per la prevenzione e il contrasto delle infezioni (*Infektionsschutzgesetz – IfSG*) del 20 luglio 2000<sup>33</sup>, parzialmente riformata nel 2020 per renderla adeguata all'obiettivo di limitare e di arginare l'espansione dell'epidemia<sup>34</sup>.

Le modifiche intervenute hanno certamente determinato un accentramento delle competenze, perché hanno consentito al Ministro federale della Salute di far prevalere il proprio regolamento sui regolamenti dei *Länder* e di derogare anche alle fonti normative federale di rango primario, affidando-

---

<sup>28</sup> Così, cfr. G. D'Ignazio, *Editoriale, Le elezioni di midterm nella “tempesta perfetta”: dal pericolo “negazionista” al governo diviso. Nuovi scenari per il Presidente Biden?* In *DPCE*, 2022/4, VI.

<sup>29</sup> Così, *Ibidem*, VII.

<sup>30</sup> Così, cfr. J. Wolk, *I sistemi federali di Germania e Austria alla prova dell'emergenza pandemica*, in G. D'Ignazio e A. M. Russo, *DPCE*, Vol 54 No Sp (2022): *DPCE Online Sp-2022 - I Federalizing Process europei nella democrazia d'emergenza. Riflessioni comparate a partire dai ‘primi’ 20 anni della riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, 351 s.

<sup>31</sup> Così, cfr. A. M. Russo, *Il federo-regionalismo europeo nella democrazia d'emergenza da Sars-Cov2: ‘nuovo’ focusing event o policy window?*, in G. D'Ignazio e A. M. Russo, *DPCE*, Vol 54 No Sp (2022), cit., 281.

<sup>32</sup> Così, cfr. J. Wolk, *I sistemi federali di Germania e Austria. cit.*, 350 s.

<sup>33</sup> *Infektionsschutzgesetz (IfSG - Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen* del 20 luglio 2020 (BGBl. I p. 1045).

<sup>34</sup> Cfr. J. Woelk, *La gestione della pandemia da parte della Germania: “Wir schaffen das!”*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 1713-1741.

gli una sorta di *supremacy clause* che interviene in caso di contrasto tra Federazione e Länder<sup>35</sup>.

Il sistema federale tedesco ha dimostrato nel contrasto alla pandemia come gli Stati composti si caratterizzino per una maggiore flessibilità, che consente di accentrare la linea di comando, ma anche di decentrare le decisioni per trovare le soluzioni più adeguate ai singoli territori<sup>36</sup>. Inoltre, i sistemi federali possono adottare anche meccanismi di controllo reciproco tra le diverse istituzioni territoriali, potendo rettificare le politiche non appropriate dei Governi centrali<sup>37</sup>.

La ripartizione dei poteri tra Stato e Comunità autonome in Spagna ha mostrato una flessibilità non prevista; le relazioni intergovernative si sono rafforzate e ogni singolo presidente regionale ha acquisito un ruolo ancora più importante<sup>38</sup>. La dichiarazione dello *estado de alarma*, in Spagna ha condizionato l'intervento normativo da parte delle Comunità autonome, tenendo presente che la Costituzione spagnola non garantisce delle relazioni intergovernative e che queste si sono sviluppate in via di prassi<sup>39</sup>, ma hanno dato una spinta significativa al circuito intergovernativo verticale con il ruolo principale sia del *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, che della *Conferencia de Presidentes*.

La dichiarazione dello *estado de alarma* in Spagna ha condizionato l'intervento normativo delle Comunità autonome nella fase iniziale di contrasto alla pandemia e ha conferito piena responsabilità al Governo centrale. Il Presidente del Governo ha delegato le competenze per la gestione e l'attuazione delle misure di contenimento della pandemia ai ministri della Salute, della Difesa, dell'Interno e dei Trasporti, della Mobilità e dell'Urbanistica nelle rispettive aree di competenza e ogni residua competenza è stata assunta dal Ministro della Salute. Tuttavia, l'effetto centripeto della gestione della fase emergenziale non è durato molto a lungo. Da un lato, si è ritenuto inopportuno modificare radicalmente le competenze delle stesse Comunità autonome in materia di sistema sanitario pubblico proprio durante una grave crisi sanitaria, vanificando la capacità istituzionale acquisita in oltre venti anni di regionalismo. D'altra parte, sono intervenute dei fattori politici che hanno spinto per il riequilibrio dell'accentramento iniziale. La maggioranza parlamentare dell'attuale Governo centrale, infatti, si basa sul sostegno di alcuni partiti regionali particolarmente attenti a contrastare l'accentramento del

<sup>35</sup> Così A. Gatti, *L'emergenza covid-19 in Germania e Austria: un bilancio comparato*, in R. Tarchi (a cura di), *L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato*, Rivista Gruppo di Pisa, n. 1/2020, fasc. spec. monografico, 55.

<sup>36</sup> Così cfr. F. Palermo, *Is there a space for federalism in times of emergency?*, VerfBlog, 2020/5/13 (<https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/>).

<sup>37</sup> Così, cfr. J. Wolk, *I sistemi federali di Germania e Austria. cit.*, 352 s.

<sup>38</sup> Così, cfr. M. González Pascual, *The State of Autonomies in Troubled Times: The Pandemic Provides a Catalyst for Reinvigorating Inter-Governmental Relations*, in G. D'Ignazio e A. M. Russo, *DPCE*, Vol 54 No Sp (2022), cit., 281.

<sup>39</sup> Così, cfr. A. M. Russo, *Il federo-regionalismo europeo, cit.*, .

potere anche durante l'emergenza.

Successivamente, nella fase di progressivo ripristino della 'normalità', la ripartizione dei poteri tra Stato e Comunità autonome ha mostrato una significativa flessibilità; le relazioni intergovernative si sono rafforzate e ogni singolo presidente regionale ha acquisito un ruolo molto importante<sup>40</sup>. La Costituzione spagnola non garantisce le relazioni intergovernative e queste si sono sviluppate nel corso degli anni in via di prassi<sup>41</sup>, ma nella fase emergenziale c'è stata una spinta significativa al rafforzamento del circuito intergovernativo verticale con il ruolo principale sia del *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, che della *Conferencia de Presidentes*. In particolare, con il cd. *Plan de desescalada*<sup>42</sup> si è configurato un sistema partecipativo delle Comunità autonome di carattere prevalentemente bilaterale con il Governo centrale nel quadro della cd. *cogobernanza*, che prova a mettere assieme, durante il periodo emergenziale, sia il protagonismo regionale che la capacità decisionale dello Stato. La scarsa capacità amministrativa del Governo centrale di riuscire a garantire la corretta applicazione della *desescalada*<sup>43</sup> ha avuto come risultato l'individuazione degli accordi tra Stato e Comunità autonome e, quindi, una collaborazione più stretta tra centro e periferia come l'unica strada da percorrere per contenere la crisi emergenziale. Il secondo stato di allarme ha rafforzato la capacità decisionale delle Comunità autonome, conferendo ai Presidenti regionali maggiori poteri nella gestione della pandemia.

In sintesi, la pandemia ha provocato un primo *estado de alarma* centralizzato che si è spostato progressivamente verso una *desescalada*, condivisa e asimmetrica e caratterizzata da un ruolo sempre più importante delle Comunità autonome<sup>44</sup>. Il futuro dello Stato delle Autonomie in Spagna rimane una questione aperta, ma l'impatto della pandemia sugli equilibri di potere tra Comunità autonome e Governo centrale e l'enfasi accentuata sulle forme di raccordo tra Stato e Regioni e sul sistema delle Conferenze faranno sentire i loro effetti anche in futuro, indipendentemente dai prossimi scenari politici che si preannunciano molto incerti<sup>45</sup>, a causa della nascita e dello sviluppo di alcuni nuovi partiti.

## 5. Lo Stato regionale in Italia: un caso particolare nel panorama comparato?

---

<sup>40</sup> Così, cfr. M. González Pascual, *The State of Autonomies*, cit., 281.

<sup>41</sup> Così, cfr. A. M. Russo, *Il federo-regionalismo europeo*, cit., .

<sup>42</sup> *Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente al COVID-19*, adottato dal Governo statale il 28 aprile 2020: <https://www.lamoncloa.gob.es/>.

<sup>43</sup> Cfr. A. Carmona, *El estado autonómico y la gestión jurídica de la pandemia*, *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 21 (2021).

<sup>44</sup> Così, cfr. M. González Pascual, *The State of Autonomies*, cit., 288.

<sup>45</sup> Così, cfr. M. González Pascual, *The State of Autonomies*, cit., 290.

Nel panorama comparato sull'impatto dell'emergenza pandemica negli ordinamenti federali e regionali, lo Stato regionale italiano ha mostrato alcune particolarità abbinate anche a significative contraddizioni.

L'attuazione delle politiche anticongiunturali del bilancio pubblico negli anni successivi alla crisi economica del 2008 avevano già esposto il sistema delle autonomie a forti rischi di marginalizzazione, dal momento che le stesse autonomie erano state spesso considerate come delle 'diseconomie' da ridimensionare<sup>46</sup> per poter risparmiare risorse pubbliche, oppure erano state individuate come i principali fattori di disordine normativo tra i diversi livelli di governo, così importante in una situazione di emergenza.

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"<sup>47</sup> utilizzato dagli altri Paesi, non solo europei, come riferimento per i provvedimenti da adottare.

La visione prevalentemente congiunturale<sup>48</sup> del principio costituzionale di autonomia, riscontrata in altri ordinamenti composti, ha condizionato in modo significativo il rapporto tra lo Stato e le Regioni.

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, adottando 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 della sussidiarietà, soprattutto nell'emergenza sanitaria, avrebbe potuto 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 è coerente con il rafforzamento della responsabilità di ogni cittadino 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"<sup>49</sup>. Ma non solo, la responsabilità individuale avrebbe potuto rappresentare un modo per esercitare la solidarietà con gli altri cittadini, favorendo, nello stesso tempo, il coinvolgimento

---

<sup>46</sup> S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, n. 17 del 2012.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Cfr. A. Morelli, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus...*, cit.

<sup>49</sup> Così, C. Del Bò, *Diritto alla salute e solidarietà*, in *Il Mulino*, 6 aprile 2020.

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 nel 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 regionali<sup>50</sup>.

La Corte è intervenuta sulla legge regionale della Valle d’Aosta n. 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. 4/2021<sup>51</sup>. Per la prima volta – dalla previsione introdotta con la l. n. 131/2003<sup>52</sup> – la Corte ha utilizzato 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 cittadini<sup>53</sup>.

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 pandemia<sup>54</sup> e scongiurando le possibili ‘differen-

---

<sup>50</sup> Così, cfr. B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2021.

<sup>51</sup> 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*, n. 4, 2021.

<sup>52</sup> Sui profili problematici di tale potere, si v. C. Pinelli, *Commento all’art. 9*, in Aa.Vv., *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”*, in Aa. Vv. (a cura di P. Cavaleri e Lamarque), Torino, 2004, 230 ss.

<sup>53</sup> Cfr. Corte Cost. Ordinanza n. 4/2021.

<sup>54</sup> 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

ziazioni 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 statale<sup>55</sup>.

L'emergenza sanitaria ha reso necessario, secondo la Corte, l'intervento esclusivo dello Stato, eliminando la possibilità di produrre normative differenziate sui diversi territori. In tale prospettiva, la 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 implicita<sup>56</sup> 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 regionale<sup>57</sup>.

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"<sup>58</sup>.

La Corte ha utilizzato, quindi, la profilassi internazionale come un "bazooka" nelle mani del potere centrale<sup>59</sup>, 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 significative<sup>60</sup>.

Uno dei principali problemi posti dalla possibile differenziazione dell'ordinamento territoriale continua a essere l'armonizzazione con la tutela

---

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.

<sup>55</sup> Sent. Corte Cost. 37/2021, cons. dir. p. 12.

<sup>56</sup> Cfr., M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, n. 1, 2021, 335 ss., che fa riferimento alla "teoria dei poteri impliciti" nella lettura della dilatazione dei poteri statali nelle emergenze, richiamando la sentenza della Corte Cost. 15/1982.

<sup>57</sup> 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 Aa. Vv. (a cura di R. Toniatti), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento, Trento, 2022, p. 151.

<sup>58</sup> Sent. Corte Cost. 37/2021, cons. dir. p. 12.

<sup>59</sup> 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*, n. 2, 2021, 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, n. 1, p. 17.

<sup>60</sup> Cfr. L. Cuocolo e F. Gallarati, *La Corte difende la gestione unitaria...cit.*, p. 18.

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”<sup>61</sup>. L’equilibrio tra uguaglianza, unità e autonomia deve determinare una loro armonizzazione nell’ordinamento, piuttosto che considerarli dei limiti che possano comprimere le reciproche potenzialità<sup>62</sup>.

L’armonizzazione dell’autonomia con l’intero sistema dei principi costituzionali serve a evitare che si possa ‘cadere’ in un regionalismo 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 determinano che sia lo Stato ad assumere il ruolo di 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 principale questione dell’autonomia territoriale, cioè individuare il livello di omogeneità oppure di differenziazione sostenibile<sup>63</sup>, in modo da “garantire la tenuta unitaria di un ordinamento territorialmente plurale”<sup>64</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive

Al termine dell’emergenza pandemica gli Stati composti potranno trovarsi di fronte a una nuova alternativa: potrà avviarsi un nuovo “*constitutional moment*”, con riferimento alla teoria di Ackerman<sup>65</sup>, 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 valorizzazione degli indirizzi autonomi dei pubblici poteri delle istituzioni territoriali, è diventato particolarmente rilevante nell’emergenza pandemica, che ha presentato tendenze orientate verso una centralizzazione della produzione normativa e

---

<sup>61</sup> Cfr. A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2002, p. 3.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>63</sup> Sul concetto di “diversità sostenibile” si v. P. Glenn, *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 368.

<sup>64</sup> V. A.M. Russo, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: la «clausola asimmetrica» tra integrazione e conflitti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018, p. 366.

<sup>65</sup> Cfr. B. Ackerman, *We the People: Foundations*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA), 1991, p. 3.

della gestione. Se consideriamo 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'<sup>66</sup>, 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 processi<sup>67</sup>.

La crisi pandemica ha messo in risalto alcuni *deficit* strutturali esistenti negli ordinamenti composti e, in particolare e, forse in modo prioritario, “la costante sovrapposizione delle competenze tra centro e periferie non corroborata da solide relazioni intergovernative”<sup>68</sup>.

Se si vuole realmente fare in modo che le emergenze possano rappresentare un'occasione da non perdere e diventino, invece, un momento 'costituente', è necessario che i processi di cambiamento necessari negli Stati composti possano andare nella direzione di valorizzare la 'cultura dell'autonomia' e di “rivitalizzare il circuito della partecipazione attraverso un processo di riscoperta del legame istituzioni-cittadino”<sup>69</sup>.

Guerino D'Ignazio  
Dipartimento di Scienze aziendali e giuridiche  
Università degli Studi della Calabria  
g.dignazio@unical.it

---

<sup>66</sup> Così, v. F. Palermo, *Il federalismo in emergenza?...*, cit., p. 29.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>68</sup> V. A.M. Russo, *Il federo-regionalismo europeo nella democrazia*, cit., 284.

<sup>69</sup> V. A. Mastromarino, *Asimmetria, fiducia, integrazione...* cit., p. 145.