

**Tribuna 2020**  
*L'unità nazionale  
alla prova della pandemia*

di Cesare Pinelli\*

Concordo con Alessandro Palanza, quando scrive che la pandemia ha rivelato la fragilità del tessuto unitario della Repubblica non solo per una dialettica tra Stato e autonomie esasperata dal pericolo per la vita e dalla responsabilità degli enti territoriali per la salute delle rispettive comunità, perché lo stesso si è verificato altrove, ma per “la mancanza di un reciproco riconoscimento dei ruoli e delle rispettive difficoltà”.

In effetti lo scontro politico fra alcune delle maggiori Regioni e lo Stato non si è mai interrotto, neanche nei momenti di maggiore sofferenza del servizio sanitario. E, ciò che è peggio, si è concretizzato in accuse allo Stato di “lasciar sole” le Regioni, proprio mentre queste ultime adottavano una serie di misure sicuramente contrastanti con quelle decise in sede nazionale, o addirittura palesemente incostituzionali, quali il divieto di ingresso nel territorio regionale, non consentito dall’art. 120.

È vero che, all’inizio della diffusione della pandemia negli Stati Uniti, il Governatore dello Stato di New York impedì al Presidente Trump di chiudere la città di New York, che gravi proteste di piazza sono in corso in altri Stati membri contro le decisioni del governo federale e che il federalismo subisce in generale contraccolpi molto negativi in casi di emergenza. Negli Stati a impianto federale o regionale, la dialettica anche aspra fra centro e periferia non comporta tuttavia quella radicale delegittimazione dei ruoli istituzionali cui abbiamo assistito in Italia. Inoltre, la vicenda della pandemia conferma che la capacità di reazione del sistema è strettamente proporzionale al radicamento di prassi di confronto e cooperazione e di sedi istituzionali preposte allo scopo. Per questo la Germania ha reagito assai meglio degli Stati Uniti. Ma l’Italia ha reagito, da questo punto di vista, peggio di tutti. Perché all’assenza di istituzioni parlamentari come il *Bundesrat* occorre aggiungere almeno altri due elementi: la dislocazione a livello regionale di tutta l’amministrazione del servizio

---

\* È professore ordinario di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza, Università di Roma.

sanitario, e la legittimazione popolare diretta dei Presidenti di Regione. Ciò aiuta a spiegare non tanto e non solo la tendenza delle Regioni a ribellarsi alle decisioni dello Stato, quanto soprattutto l'estrema debolezza del governo nazionale nei loro confronti.

La debolezza dello Stato si è manifestata in una serie di occasioni nelle quali la trasgressione di norme costituzionali o di regole elementari di convivenza nazionale avrebbe richiesto reazioni ben più ferme, fino all'attivazione del potere sostitutivo in caso di "pericolo grave per la sicurezza o l'incolumità pubblica" (art. 120, secondo comma, Cost.).

È evidente che se una Regione fa fare i tamponi e un'altra no, e nessuna adotta lo stesso criterio in proposito, il computo nazionale dei contagiati diventa del tutto arbitrario, così come lo diventano le percentuali dei deceduti e dei guariti sul totale dei contagiati. Il che rende erratica ogni definizione dei dati dell'infezione a livello nazionale, al di là delle pur note controversie tecniche sul tema, e con essa la stessa impostazione delle misure di contrasto della pandemia. Su una cosa del genere non c'è autonomia regionale sulla tutela della salute che tenga. E invece le Regioni sono andate in ordine sparso, senza che nessuno le abbia fermate.

D'altra parte l'emergenza ha posto e continua porre problemi molto più sul versante amministrativo e politico-istituzionale che su quello legislativo. Non è che, se avessimo avuto la "clausola di supremazia", che lo Stato può invocare per esercitare in esclusiva una competenza legislativa su cui può dettare solo i principi fondamentali – come appunto la tutela della salute –, le cose sarebbero molto cambiate. L'emergenza impone piuttosto di affrontare seriamente molte questioni concernenti il servizio sanitario nazionale (a cominciare dalla disciplina relativa ai medici di base) che non il nuovo Titolo V, ma più risalenti prassi legislative e amministrative avevano rimosso o risolto a prezzo di grandi contraddizioni.

Nello stesso tempo l'emergenza ha messo ancora più in chiaro l'esigenza di una contestuale definizione dei congegni, delle sedi e degli ambiti della cooperazione fra Stato e autonomie territoriali. Sono assai eloquenti l'assenza totale delle Conferenze registrata in questi mesi, come il pallido richiamo alla proposta dei decreti del Presidente del Consiglio a rilevanza territoriale nazionale da parte del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (d.l. n. 19 del 2020). Qui si coglie ancor meglio il vuoto istituzionale determinato dalla politica italiana, nazionale e locale. Un vuoto che andrebbe prima denunciato e poi colmato per raggiungere quel minimo di coesione senza il quale non potrebbe essere recuperata la stessa credibilità delle autorità di governo.

Sono proprio le emergenze, infatti, a esigere una chiara divisione di compiti e una interazione ignote ai molti abituati alla dispersione delle funzioni e allo scarico di responsabilità.