

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

*di* Francesco Clementi\*

Se c'è qualcosa che la gestione dell'emergenza Covid ha contribuito a mettere in evidenza per tutti noi è l'equilibrio instabile del rapporto tra lo Stato e le Regioni.

Questa situazione si è manifestata, innanzitutto, riguardo alla materia concorrente per eccellenza in una situazione del genere, ossia la tutela della salute; tema che ha, infatti, mandato palesemente in crisi la dialettica inter-istituzionale disegnata dal Titolo V della Costituzione, facendo sì che più si veniva a diffondere la pandemia tra i cittadini più si veniva ad articolare l'asimmetria delle soluzioni e dei provvedimenti adottati dalle Regioni (e dai Comuni) su tutto il territorio nazionale per contenere la pandemia.

Così, mentre nelle intenzioni del legislatore del 2001 si sarebbe dovuto rafforzare e corroborare la democrazia tanto attraverso il principio di autonomia quanto attraverso quello di sussidiarietà, tramite le canne d'organo di pluralismo istituzionale, questi principi, alla prova della realtà di questi anni – ma a maggior ragione durante questa pandemia – sono stati, per lo più, disattesi.

E ciò è avvenuto innanzitutto per le scelte del Governo che, nella paura di un'estensione pari alla situazione della pandemia del Nord d'Italia su tutto il territorio nazionale, in barba a qualsiasi forma di leale collaborazione, ha scelto un modello di coordinamento con le Regioni assai debole, almeno nel primo mese; rendendo così del tutto secondari anche i luoghi di dialogo e di coordinamento previsti dall'ordinamento, come il sistema delle Conferenze limitatamente utili proprio a costruire quel necessario ed indispensabile clima di fiducia e di dialogo, prodromico esattamente ad evitare la diffusione del coronavirus su tutto il territorio nazionale.

---

\* Professore abilitato in prima fascia di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Perugia.

Questa strategia di ritorno ad una supremazia dello Stato a prescindere, in nome e per conto dell'interesse nazionale alla tutela della salute – scelta che ben si intende, sia chiaro –, però ha prodotto nei fatti un doppio movimento: da un lato, il Governo nell'accentrare su di sé quanto più possibile i poteri, ha parzialmente stravolto l'uso delle fonti del diritto, se si vuole nel nome del principio *salus populi suprema lex esto*; dall'altro, le Regioni – messe da subito spalle al muro – si sono mosse, per reazione, sempre più tentando di “strappare” potere decisionale, in maniera disomogenea e reciprocamente incoerente pure tra Regioni finitime, provando a recuperare quella minima necessaria dose di autonomia; utile, se non altro, a dare attuazione a quanto nazionalmente veniva deciso.

Se a ciò si aggiungono due ulteriori elementi – ossia, da un lato, le legittime scelte funzionali fatte dai singoli Presidenti in considerazione del fatto che alcune delle regioni più coinvolte sono chiamate al voto quest'anno (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto) e, dall'altro, la posizione di evidente asimmetria di posizione tra la figura istituzionale di un Presidente della Regione eletto direttamente e un Presidente del Consiglio sempre più debolmente *primus inter pares*, appare evidente allora che non poteva uscirne nulla di coerente e chiaro.

Sono emerse così, da un lato, una babele di parole, alimentata pure da qualche eccesso di drammatizzazione comunicativa, talvolta pure poco istituzionale; e, dall'altra, appunto, una serie di conflitti in tema tra il Governo e le Regioni, nonostante l'invito costituzionale – anche da parte del Presidente della Repubblica – a rispettare, vieppiù in una situazione simile, i principi di leale coordinamento, di proporzionalità e di sussidiarietà nel confronto reciproco.

Tutto ciò ha fatto sì che i cittadini, inevitabilmente, entrassero in un legittimo stato di smarrimento, scossi da un lato dalle preoccupazioni vere di un virus che, democraticamente, non ha fatto sconti a nessuno; ma, dall'altro, scossi pure da quelle ansie indotte, appunto, da una gestione troppo conflittuale e, dunque, molto confusa, di provvedimenti sovrapposti ed incrociati sul territorio nazionale.

Ci si potrebbe limitare all'analisi di questi dati per invocare il ripristino di un dialogo ordinato.

Eppure, tutti gli elementi di criticità che abbiamo riscontrato in questi mesi, per certi aspetti, sono propri di un tema che precede ed anticipa anche i modi e le forme di come la riforma del Titolo V del 2001 ha ripartito le competenze – compresa la tutela della salute – tra lo Stato e le Regioni: quello dell'interesse nazionale.

D'altronde: se la tutela della salute del Paese durante una pandemia non rappresenta in sé l'interesse nazionale, cosa mai dunque potrà rappresentarlo?

Questo tema, infatti, è il vero nodo della questione territoriale nel nostro Paese, essendo questo un tratto ineliminabile, nel suo versante operativo, del principio di unità ed

indivisibilità dello Stato, che è garantito costituzionalmente e che è ritenuto, non a caso, uno dei limiti inespressi – correttamente a mio avviso – della revisione costituzionale.

Pertanto, è proprio nell’ottica dell’interesse nazionale, dentro il più ampio principio di unità e di indivisibilità dello Stato, che si deve a collocare allora la nostra analisi della realtà e quella dei comportamenti dei vari attori istituzionali in reazione all’emergenza Covid così come si sono sviluppati alla luce del Titolo V della Costituzione.

In questa prospettiva, cosa emerge allora a conclusione della c.d. prima fase post-pandemica? Almeno tre elementi.

In primo luogo che la pandemia ha rivelato l’inadeguatezza dell’architettura complessiva del Titolo V, innanzitutto a tutela dell’interesse nazionale. Più volte in questi anni è stato sottolineato questo, e tuttavia è sempre più evidente ormai, a maggior ragione dopo l’esperienza della gestione Covid, la necessità che vi sia un rafforzamento di ciò tramite la presenza nel testo costituzionale di una “clausola di interesse nazionale”; questa, infatti, potrebbe consentire allo Stato, con legge approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta, di intervenire nelle materie di competenza (concorrente o esclusiva) regionale tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, la realizzazione di programmi di interesse nazionale e le grandi riforme economico-sociali; ciò peraltro consentirebbe di porre il rapporto di competenza più in termini di funzioni e di obiettivi che, invece, di materie, non da ultimo perché, come ha spiegato la Corte costituzionale proprio nel dirimere questi conflitti tramite la sua ventennale giurisprudenza costituzionale, questa logica delinea ormai una visione per lo più anacronistica.

In secondo luogo, il fatto che l’interesse nazionale in quanto tale non si può pensare che sia esclusivamente tutelato dal solo Governo nazionale, posto che questo può essere, infatti, ben tutelato anche da una Regione, laddove questa, nel proteggere più ampiamente – ad esempio dal punto di vista sanitario – chi vive in una parte del territorio, abbia adottato provvedimenti e scelte più adeguate rispetto a quelle del Governo, dimostrando quindi che l’interesse nazionale, lungo l’asse della leale collaborazione e del principio di sussidiarietà, si esercita innanzitutto in funzione di *best practices* utili pure come *benchmark* di riferimento per l’intero Paese, prima che con provvedimenti caratterizzati esclusivamente da una applicazione generalizzata su tutto il territorio nazionale. D’altronde, chi potrebbe accusare oggi la Regione Emilia-Romagna o la Regione Veneto di comportamenti lesivi dell’interesse nazionale se, in più di qualche passaggio, si sono mossi in autonomia, cioè con una strategia parzialmente diversa, da quella del Governo nazionale, pur nel rispetto della dinamica dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà?

Naturalmente, il corollario di questo ragionamento è che adottare in risposta ai problemi registrati nel dialogo fra lo Stato e le Regioni durante la prima fase del coronavirus una logica, opposta e contraria, che miri a cancellare interamente l’autonomia regionale, ritornando ad un’automatica idea di supremazia dello Stato, è un errore, in quanto rischia di farci cadere nell’estremo opposto; non da ultimo tenuto conto delle peculiarità territoriali



che caratterizzano questo Paese, innanzitutto in ragione della sua conformazione geografica.

In terzo luogo, appare evidente comunque la necessità di alcune riforme “di base” per dare stabilità, pur nella naturale dialettica, alle rispettive linee di demarcazione tra norme di principio e norme di dettaglio nel riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, onde evitare che, spinti dall'emergenza, per tutelare l'interesse nazionale si faccia strame di ogni forma di dialogo inter-istituzionale.

In questo quadro, le principali riforme da fare vivono di due linee, coerenti ed omogenee tra loro.

La prima. Pur senza passare a un'elezione formalmente diretta del Presidente del Consiglio per bilanciare quella dei Presidenti di Regione, è evidente che il sistema elettorale e la forma di governo del livello centrale dovrebbero essere avvicinati a quello regionale nella loro forza politica, non da ultimo perché quelli vigenti a livello nazionale sono troppo deboli e quelli ipotizzati – proporzionale, sia pure con sbarramento alto – non sono comunque all'altezza dei problemi, cioè adeguati a risolvere l'asimmetria di posizione.

La seconda. Proprio per rafforzare quel principio di leale collaborazione, si devono rafforzare i presidi centrali di coordinamento inter-istituzionale, a partire dal sistema delle Conferenze o – meglio ancora sarebbe – per il tramite di un Senato dei territori: l'unico luogo capace di far emergere alla luce del sole la dialettica tra lo Stato e le Autonomie, dando reciprocamente quella forza politica e quella dignità costituzionale che la democrazia riconosce ai territori di un Paese per il tramite delle assemblee rappresentative nazionali.

Ora che il *lockdown* va diradandosi, si deve provare a dare soluzione allora ai problemi di un Titolo V rimasto drammaticamente a metà nel 2001, proprio esattamente su due punti chiave, tra forma di Stato e forma di Governo: da un lato tramite l'allineamento delle logiche delle forme di governo (e dei sistemi elettorali) che qualificano l'intero nostro ordinamento, e, dall'altro, tramite l'affermazione definitiva di tutti quegli elementi propri che fanno una compiuta e stabile forma di Stato, come un bicameralismo nazionale espressivo pure dei territori.

Solo così si potrà infatti tutelare adeguatamente, nel dialogo fra lo Stato e le Autonomie, chi decide quando l'interesse nazionale è chiamato in causa, come è accaduto durante questa emergenza pandemica, senza stravolgimenti, conflitti e confusioni.