



Il principio di leale collaborazione e il dovere di solidarietà sociale come strumenti dell'unità

di Ines Ciolli*

1. Le emergenze di per sé predispongono all'unità, al ritorno alle istituzioni centrali. Di fronte a condizioni *extra ordinem*, le decisioni sono assunte da pochi o da un solo organo; il pluralismo istituzionale evapora, perché i meccanismi decisionali complessi richiedono una mediazione politica e tempi più lunghi.

Si tratta di una regola confermata dagli eventi storici. Persino il movimento marxista – internazionalista per definizione – durante la Seconda guerra mondiale rispolverò, grazie a Stalin, il patriottismo nazionale, volto a rafforzare un'idea di un solo popolo sovietico e di difesa di un territorio unico, luogo di identità e di comune cultura (Stalin, *Il marxismo e la questione nazionale*). Era necessario fare leva su questi sentimenti antichi di appartenenza a una comunità politica coesa e indivisa per indurre il popolo sovietico a prendere parte in un conflitto che vedeva protagonisti gran parte dei paesi capitalisti, quegli stessi che la Russia aveva fino allora combattuto. Era, altresì, necessario ritrovare un'unità patriottica, il solo strumento capace di far accettare i venti milioni di morti che contò l'Unione sovietica.

2. Nelle democrazie contemporanee, l'assetto decentrato o regionale espone tutti gli enti territoriali a una dialettica interna a volte conflittuale; ma ciò costituisce un tratto positivo di questa forma di stato. Solo negli Stati autoritari e paternalistici si riscontra una (apparente) assenza di conflitti. La democrazia pluralista è la sola forma di stato capace di

* Professore Associato di Diritto Costituzionale, Dipartimento di Studi giuridici ed economici, Università Sapienza di Roma

generarli, legittimarli e assorbirli; ciò vale anche per le autonomie territoriali che instaurano con lo Stato centrale una sana dialettica.

L'elemento dissonante risiede, semmai, nella scarsa legittimazione che nutrono reciprocamente i due enti territoriali, ossia nell'uso assai parco e distratto del principio di leale collaborazione.

Vi sono indubbiamente anche questioni costituzionali irrisolte che nella pandemia hanno rivelato tutta la loro pervasività: per quanto la riforma del Titolo V del 2001 sia stata corretta e meglio conformata al dettato costituzionale, grazie all'apporto interpretativo costante e certosino della Corte costituzionale, è proprio la questione relativa alla competenza legislativa concorrente- cui si annovera anche la tutela della salute – quella che in questi venti anni ha dato luogo alla maggior parte del contenzioso; va da sé che in condizioni emergenziali i contrasti interpretativi e le reciproche rivendicazioni di potestà potessero inasprirsi.

Non è trascurabile il fatto che tra le Regioni più colpite dall'epidemia ve ne siano alcune tra quelle che avevano avanzato una richiesta di differenziazione *ex art.* 116, comma 3, anche in materia di tutela della salute, rivendicando così una potestà esclusiva. A posteriori ciò ha evidenziato una tendenza a risolvere le questioni sanitarie senza una condivisione con il centro, ma la tutela della salute, più di altre materie, soprattutto in condizioni di straordinarietà, richiede una certa omogeneità sia nell'erogazione dei servizi, sia nell'organizzazione sanitaria. Allo stesso tempo, proprio la pandemia ha, altresì, richiesto uniformità d'interventi e di tecniche di rilevamento statistico affinché i dati fossero confrontabili tra di loro. Il tentativo delle Regioni di accentrare i poteri equivale, a mio avviso, in una presa di distanza sia da un regionalismo di tipo solidale, in cui le Regioni meglio attrezzate collaborano con quelle che presentano maggiori difficoltà o sofferenze, sia dall'attuazione del principio di leale collaborazione tra il centro e la periferia. In tempi di crisi causata dal virus Covid 19 non solo questo si è maggiormente evidenziato, ma per certi profili si è manifestato in modo del tutto nuovo: la solidarietà non era necessariamente invocata dalle regioni più povere nei confronti di quelle finanziariamente più dotate, ma da quelle più colpite dal virus verso le altre. Il numero di contagi al Nord ha richiesto l'intervento di personale sanitario e l'invio di attrezzature dalle regioni del Sud, in una condizione rovesciata rispetto al passato. L'obbligo di esercitare il principio di leale collaborazione e il più generale dovere di solidarietà, quando sono stati esercitati simultaneamente, hanno permesso di mantenere uno standard di prestazioni sanitarie volto a soddisfare almeno il livello essenziale anche nelle Regioni che versavano in una condizione di emergenza. In altre parole, differenziazione e omogeneità di trattamento hanno potuto coesistere proprio grazie a questi due fattori, che hanno contribuito sia ad adattare le decisioni politiche alle diverse necessità territoriali, sia – in definitiva – a tenere unita la Repubblica.

3. Alla luce di queste considerazioni, la questione dell'unità deve essere declinata ponendo al centro dell'attenzione i rapporti tra Stato e Regioni e deve essere focalizzata sulla ricerca di un possibile equilibrio tra unità statale e regionalismo, che la pandemia sembra aver rimesso in discussione.

La riflessione su emergenza sanitaria e governo del territorio non è affatto nuova. Alcune suggestioni di Michel Foucault ci ricordano questa necessaria oscillazione tra centro e periferia, che non può tradursi nella cancellazione di uno dei due poli.

Nel ciclo di lezioni tenute al Collège de France nell'anno 1977-1978, (poi pubblicate in *Sécurité, territoire et population*) proprio a proposito delle epidemie, Foucault metteva in relazione i meccanismi autoritativi che devono essere adottati in casi di emergenza e devono avere un carattere nazionale, con le misure di sorveglianza che riteneva invece dovessero essere approntate a livello locale. Foucault sottolineava, a tal proposito, l'importanza che le città rivestivano in merito al controllo delle epidemie (nella *surveillance hiérarchique* "c'est la cité bâtie et artificielle, qu'on bâtit et remodèle presque à volonté" come ha sostenuto in *Surveiller et punir*).

La riflessione di Foucault, dunque, non solo non nega in radice la presenza di un livello politico territoriale anche più vicino ai cittadini, ma conferma la necessaria presenza di due poli normativi competenziali, uno locale, l'altro statale.

Anche nel nostro ordinamento, nell'emergenza sanitaria i sindaci assumono le vesti di commissari del governo ed esercitano un potere di ordinanza che permette loro di modulare a livello locale le prescrizioni legislative nazionali, adattandole alle differenti esigenze territoriali. Ciò a me sembra confermare la bontà di un livello territoriale plurale, purché le disposizioni di carattere generale e fondamentale promanino dall'autorità centrale, in modo che la differenziazione non sconfini nella disuguaglianza.

4. In altre parole, anche in tempi di pandemia, l'unità deve essere intesa non come un ritorno a un'unica potestà legislativa statale, ma come una conferma della efficacia del modello regionale cooperativo, più in linea con il dettato costituzionale e maggiormente efficace laddove sussistano le condizioni di emergenza. Tale modello richiede senza dubbio la massima espressione del dovere di solidarietà e del principio di leale collaborazione.

Per essere più chiari, l'intervento di Massimo Luciani e Cesare Pinelli da una parte e di Anna Finocchiaro dall'altra, rappresentano le due facce di una stessa medaglia e due modi, entrambi irrinunciabili, di concepire l'unità politica. Potremmo considerarli due modi di essere del dovere di solidarietà che si esplicita non solo nell'art. 2, ma anche nell'art. 5 Cost.

Nella relazione dell'anno 2019 è la stessa Presidente della Corte costituzionale a connettere i due piani, solo apparentemente distinti: sostiene, infatti, Marta Cartabia che «se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della «leale collaborazione» - *risvolto istituzionale della solidarietà* (corsivo mio) - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare».



italiadecide

Insomma, solidarietà e leale collaborazione risultano strettamente connesse e volte a costruire una comunità nazionale e una concezione unitaria della Repubblica.

Se della leale collaborazione – che non è stata particolarmente osservata, né attivata durante la pandemia – si è maggiormente ragionato, del dovere di solidarietà come elemento cardine dell'unità politica si è dato meno conto in questi anni.

Per quanto i doveri avessero riscosso una minore attenzione nel dibattito in Assemblea costituente, lo stesso Ruini – nella discussione che avrebbe portato alla stesura dell'art. 2 della Carta costituzionale – ricordò non solo il loro legame imprescindibile con i diritti, ma anche con la solidarietà sociale. Era già abbozzata l'idea che il dovere di solidarietà fosse un elemento «necessario per la sopravvivenza della comunità civile», come ha ricordato Alessandro Morelli (ne *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*).

A questo proposito, vorrei ricordare che il dovere di solidarietà, inteso come fondamento e collante della costruzione di una comunità politica, sembrerebbe essere stato percepito come tale anche nei Trattati dell'Unione europea, ove è evocato non solo in materia di diritti sociali (Capo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione), ma anche come strumento di mutuo sostegno (e di leale collaborazione?) tra gli Stati membri (art. 222 del Trattato sul funzionamento dell'Unione) proprio nei momenti dell'emergenza.

Che si tratti di un segnale dell'avviata costruzione di una comunità politica europea?