

Sovranità e autonomia regionale, dal modello costituzionale al tempo dell'emergenza (prime notazioni)*

di Antonio Ruggeri

SOMMARIO: 1. Sovranità e autonomia: le forzate ricostruzioni teoriche del modello ad oggi diffuse e il bisogno di ricomporre ad unità significativa i termini della relazione. – 2. Sovranità dello Stato e sovranità dell'Unione europea. – 3. “Sovranità dei poteri” dello Stato e “sovranità dei valori” della Costituzione: si contrae l'una e si espande l'altra. – 4. La spinta al “riaccentramento” nella allocazione della sovranità, al piano dei rapporti interordinamentali così come a quello intraordinamentale, e l'esercizio delle competenze all'insegna del principio della integrazione sia per atti che per organi. – 5. Una succinta notazione finale: l'alibi dell'emergenza e lo strumentale richiamo ad esso fatto a giustificazione della mancata affermazione sia della sovranità che dell'autonomia.

1. *Sovranità e autonomia: le forzate ricostruzioni teoriche del modello ad oggi diffuse e il bisogno di ricomporre ad unità significativa i termini della relazione*

Ha ancora un senso e un futuro l'autonomia regionale?

Prima (e al fine) di tentare di rispondere alla domanda va riconosciuto, con crudo realismo, che l'autonomia non ha, forse, mai avuto (e non ha) un apprezzabile radicamento nell'esperienza o, per dir meglio, non l'ha avuta l'idea che se n'erano fatta alcune menti nobili ed ispirate che però ne avevano data una rappresentazione – come dire? – idilliaca, assumendo che essa potesse esprimersi in un'autentica autodeterminazione politica, nei fini come nei mezzi, sì da dar modo a ciascuna Regione di potersi fare portatrice di un proprio indirizzo politico, in corposa misura differenziato rispetto sia a quelli delle Regioni restanti e sia pure – per ciò che più importa – a quello dello Stato.

La delusione – confesso – è stata cocente per molti di noi che in quest'idea abbiamo creduto con ferma convinzione e persino con fede e trasporto, più ancora poi – mi viene da dire – proprio per chi, come me, ha mosso i primi passi nella ricerca nutrendosi di questa idea. Il mio compianto Maestro, T. Martines, è stato – come si sa – uno dei pionieri del regionalismo in Italia, offrendo contributi nei quali la costruzione teorica e la passione civica si sono mirabilmente fuse, alimentandosi incessantemente a vicenda¹. Credo che sia nata proprio da

* Il saggio, non sottoposto a referaggio, farà parte degli scritti in onore di Maria Immordino. Dedico *toto corde* il lavoro all'amica carissima, studiosa colta e raffinata, persona dalle non comuni qualità umane e scientifiche. Avverto che l'ampiezza del campo attraversato da questa riflessione e l'impegno teorico non lieve sollecitato dai temi trattati avrebbero richiesto un esteso apparato di note e di indicazioni bibliografiche, non consentito tuttavia dal limitato obiettivo qui avuto di

qui l'indicazione datami a fare dei principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento, di cui all'art. 5 della Carta, l'oggetto della mia tesi di laurea, così come a coltivare già a partire dagli anni iniziali del mio impegno scientifico alcuni temi che ruotavano tutti attorno al tronco portante dell'autonomia.

Forse, sforzandomi di ripensare a questa mia personale vicenda con un certo distacco, in ciò incoraggiato dal tempo ormai lungo nel frattempo trascorso, si deve convenire che Martines per primo e, a ruota, tutti noi che ci siamo mossi lungo la sua scia ci eravamo fatti un'idea *quodammodo* mitizzata e, a conti fatti, ingenua dell'autonomia stessa², preorientati – con ogni probabilità – a proiettare in primo piano le indicazioni della Carta costituzionale che, per l'originario dettato del Titolo V, stavano a base dell'edificio regionale e che maggiormente si prestavano allo scopo, lasciando invece sullo sfondo, in penombra, le altre³ che, considerate in un certo modo, avrebbero potuto mettere in forse le nostre incrollabili ed ottimistiche certezze. E, invero, il figurino costituzionale, pur nella sua consustanziale laconicità e – a dirla tutta – ambiguità di dettato, è disseminato di indicazioni aperte a letture di vario segno, prestandosi dunque tanto alla promozione quanto al contenimento dell'autonomia⁴. È pur vero, poi, che l'una e l'altra cosa avrebbero comunque dovuto aversi in misura limitata: nessuna espansione incondizionata né, all'opposto, alcuno svilimento dell'autonomia avrebbero potuto essere tollerati. Credo infatti di poter dire che ogni radicalizzazione teorica dei dati offerti dagli enunciati visti nel loro insieme espone il fianco alla critica e che una valutazione d'assieme sollecita piuttosto ad assumere una posizione teorica mediana tra i corni opposti dell'alternativa. Un esito, questo, che a me

mira che – come già risulta dal titolo dato alla riflessione che ora si avvia – è unicamente quello di svolgere talune iniziali osservazioni bisognose quindi di essere riprese in altri luoghi nei quali possano ricevere ulteriori approfondimenti. I riferimenti di note e i richiami di letteratura saranno, pertanto, in questa sede di necessità fortemente contratti

¹ Per tutti, richiamo qui solo il suo “classico” *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss., nonché ora in *Opere*, III, Milano 2000, 293 ss.

² V., infatti, cosa se ne dice al riguardo nel mio *Sogno e disincanto dell'autonomia politica regionale nel pensiero di Temistocle Martines (con particolare riguardo al “posto” delle leggi regionali nel sistema delle fonti)*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 2016, 456 ss.

³ ... a partire da quella relativa al limite dell'interesse nazionale (e di altre Regioni) che, se inteso e fatto valere così come richiesto dalla Carta, avrebbe potuto portare al soffocamento dell'autonomia, stretta nella morsa a tenaglia azionata, da un lato, dalla mano del Governo e, dall'altro, da quella del Parlamento, in sede di verifica della sua osservanza da parte delle leggi regionali. Alle vicende del limite in parola, conseguenti al suo innaturale spostamento dal piano del merito a quello della legittimità ed alle forme, assai varie per modalità espressive ed incisività, ricevute nei giudizi di costituzionalità, nondimeno, non può ora riservarsi neppure un cenno.

⁴ È poi chiaro che ogni giudizio al riguardo risente del preorientamento teorico di chi lo formula in merito a ciò che è l'autonomia sia nei suoi termini generali che con specifico riferimento alle sue applicazioni alla dimensione regionale (in tema, di recente, E. GIARDINO, *La Costituzione «dimenticata». Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 89 ss.).

pare risulti avvalorato, più che dalle singole previsioni che, isolatamente prese ed estrapolate dalla trama complessiva in cui si situano, si prestano a possibili fraintendimenti, dal loro fare tutt'uno, "sistema". È sicuro, infatti, che l'autonomia possa (e debba) andare incontro a limiti di varia intensità, specie in talune contingenze, tra le quali – per ciò che qui maggiormente importa – quelle aventi carattere di emergenza (nell'accezione e nelle forme che si preciseranno tra non molto). La Costituzione in fondo – se ci si pensa – è come una fisarmonica dalla quale possono estrarsi suoni e melodie apprezzabili non già dal singolo movimento ora espansivo ed ora contrattivo bensì da tutti assieme, dal loro incessante alternarsi e comporsi in unità complessivamente significativa. Allo stesso tempo, è necessario non perdere di vista che ogni disposto del Titolo V richiede di essere, a un tempo, riportato agli altri a contorno con i quali fa appunto "sistema" (o, ad esser precisi, «microsistema»⁵) e – ciò che più importa – alle indicazioni della Carta che nel modo più immediato e genuino sono espressive dei valori fondamentali dell'ordinamento, a partire ovviamente da quelle di cui all'art. 5, le quali poi a loro volta fanno "sistema" (o – come si viene dicendo – "microsistema") con le altre ad esse contigue risultanti dai principi fondamentali restanti.

Come si è fatto in altri luoghi notare, infatti, il significato dell'autonomia non si coglie ed apprezza leggendo il disposto di cui al primo comma dell'art. appena richiamato chiuso in se stesso bensì ponendolo in rapporto con gli enunciati che (non per mero accidente) immediatamente lo precedono, di cui agli artt. 2 e 3 della Carta, espressivi di quella che a me piace chiamare la "coppia assiologica fondamentale" dell'ordinamento, libertà ed eguaglianza: valori – come si sa – transepocali, se non pure autenticamente (ma tendenzialmente) universali. L'autonomia, infatti, è, sì, un valore-fine ma è anche (e soprattutto) un valore-mezzo, per il ruolo servente che esercita nei riguardi dei valori suddetti. Non si dimentichi, d'altronde, che al momento della redazione della Carta era ancora cocente il ricordo della esperienza vissuta durante il ventennio, sfociata quindi nella tragedia della seconda grande guerra: di ciò che l'una e l'altra avevano rappresentato in termini di vite umane sacrificate e di altre comunque mortificate nella loro dignità.

L'autonomia – non si perda mai di vista – costituisce una risorsa preziosa di cui è stata dotata la Repubblica al fine della salvaguardia della dignità della

⁵ La Costituzione, infatti, si compone – potrebbe dirsi – di grappoli di enunciati tra di loro omogenei per l'oggetto regolato, in una certa misura dunque distinti dagli altri, seppure tutti assieme connotati dalla comune funzione di porsi a disciplina di base della c.d. "materia" costituzionale [per la cui nozione, volendo, può vedersi il mio *La "materia" costituzionale, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, in *I generi letterari della storiografia giuridica. La produzione didattica negli ultimi due secoli (manuali, trattati, corsi e prolusioni)*, a cura di A. LOVATO, Torino 2019, 299 ss., nonché in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2017], come tali componenti il "macrosistema" generale della legge fondamentale della Repubblica.

persona e dell'appagamento dei diritti fondamentali in genere che a questa fanno capo, dei suoi più avvertiti bisogni in genere. Una risorsa che, nondimeno, va spesa a modo, senza impossibili fughe in avanti, assai rischiose per l'unità-indivisibilità dell'ordinamento, e però senza neppure una sbiadita sua realizzazione, inadeguata rispetto al fine e persino idonea a dar vita ad effetti controproducenti. Altro discorso (che, però, non può ora farsi) è, poi, quello per cui l'autonomia è stata in parte frenata dalle stesse disposizioni del Titolo V, sia nella sua originaria stesura che in quella risultante dalla riforma del 2001, inadeguate sotto più aspetti a dare congruo svolgimento alla densa indicazione di valore di cui all'art. 5 e docilmente piegatesi, a motivo della malleabilità della loro struttura nomologica, all'affermazione di un modello complessivamente distorto e nel segno della sostanziale continuità, malgrado le differenze non da poco riscontrabili nella lettera degli enunciati prima e dopo la riforma suddetta⁶. La qual cosa poi – è bene averne avvertenza, malgrado ciò sia duro da digerire – conferma la limitata *vis* prescrittiva degli enunciati costituzionali laddove non si diano le condizioni di contesto favorevoli alla loro implementazione nell'esperienza; e conferma che le radici, profonde e ramificate nel sistema politico e nel corpo sociale, da cui le condizioni stesse si sono alimentate e seguitano ad alimentarsi si riportano alla circostanza per cui l'idea regionale, diversamente da quella comunale, non è stata, a conti fatti, metabolizzata dal sistema politico e dalla struttura sociale, avvertita cioè come strumentale alla salvaguardia di alcuni dei più diffusi e pressanti bisognosi.

Ad ogni buon conto, quali che fossero i difetti originari del modello e quali che siano quelli esibiti dalla riforma del 2001, le maggiori responsabilità – come si vedrà meglio più avanti – non sono di certo da imputare ad alcune timidezze espressive o vere e proprie lacune del dettato costituzionale, nondimeno innegabili⁷, bensì a carenze vistose degli operatori politico-istituzionali, incapaci di sfruttare a modo le consistenti potenzialità offerte dalla Carta, facendole valere a beneficio di talune aspettative largamente e intensamente nutrite in seno al corpo sociale.

Dubito, infatti, che una valutazione d'assieme, operata retrospettivamente ed appuntata sulle più salienti espressioni dell'autonomia maturate in un arco temporale ormai indubbiamente lungo, avvalori la conclusione che se ne sia fatto

⁶ Ha di recente ripercorso questa vicenda S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, 2020; cfr., poi, a quanto qui si viene dicendo la ricostruzione di recente operata da P. MAZZINA, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2020; per una riconsiderazione complessiva dell'autonomia regionale a seguito della pandemia da Covid-19, v., ora, l'ampio studio di P. MASALA, *I diritti fra stato e Regioni nell'emergenza sanitaria, a vent'anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale "ribilanciamento" occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell'uguaglianza sostanziale?*, in *Costituzionalismo* (www.constituzionalismo.it), 2021, 137 ss.

⁷ Su ciò può vedersi, se si vuole, il mio *Lacune costituzionali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2016.

buon uso, per responsabilità che, a mia opinione, sono da spartire (non saprei francamente dire se equamente o no) tra gli organi statali della direzione politica per un verso, cui si deve la produzione di vincoli soffocanti per l'autonomia⁸, gli stessi organi operanti in ambito locale per un altro verso, che (eccezion fatta per alcune Regioni) non hanno fatto buon uso degli strumenti di cui sono stati dotati, e gli organi supremi di garanzia per un altro verso ancora, ora rimasti stranamente inerti o, come che sia, poco attenti davanti ad atti e comportamenti compressivi dell'autonomia⁹ ed ora comunque maggiormente sensibili alle istanze di cui si sono fatti portatori gli organi centrali della direzione politica (ed è, in particolare, il caso della Corte costituzionale). Istanze – tengo qui a precisare – che, poi, non possono molte volte a buon titolo vantare la “copertura” ad esse offerte dal valore di unità-indivisibilità della Repubblica, così come invece si suole stancamente ripetere da parte di quanti ne rivendicano la tutela; e ciò, per la elementare ragione che l'unità in parola, così come è dalla Carta intesa, dovrebbe sempre ed unicamente costruirsi e incessantemente rinnovarsi – si è fatto da tempo notare dalla più avvertita dottrina – dal basso¹⁰, attraverso appunto la salvaguardia, la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto, dell'autonomia, non già di certo con il suo svilimento e il sostanziale accantonamento. E, invero, troppe volte stranamente si trascura che della struttura stessa della Repubblica sono parte integrante le autonomie territoriali in genere, a partire proprio da quelle maggiormente vicine al cittadino, secondo la illuminante indicazione data dall'art. 114, con l'ordine non casuale in cui sono menzionati gli enti di cui la Repubblica stessa si compone.

Fatico invero a comprendere la ragione che ha portato in passato e seguita a portare ancora oggi una nutrita schiera di studiosi a raffigurare centro e periferia, in tutte le loro articolazioni interne, a mo' di eserciti schierati su fronti avversi e votati ad una guerra senza fine e senza risparmio di colpi: quasi che l'affermazione dell'unità da un canto e dell'autonomia dall'altro debba fatalmente aversi con la vittoria schiacciante dell'una ovvero dell'altra, restando pertanto obbligato chi perda la contesa a rassegnare una resa senza condizioni. Miopia (o, forse, più ancora cecità) metodico-teorica non consente invece di vedere che l'una non può fare a meno dell'altra e che, anzi, ciascuna di esse può realizzarsi ed appagarsi

⁸ ... in forza di un preorientamento che si alimenta da un autentico “culto per l'uniformità”, com'è stato efficacemente etichettato da una sensibile dottrina (C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra «libertà dallo Stato» e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 749 ss.).

⁹ Così, specificamente, il Capo dello Stato non ha adeguatamente vigilato in occasione della formazione di atti normativi di assai dubbia conformità a Costituzione, in ispecie per l'aspetto della compressione dell'autonomia conseguente alla loro adozione, facendo un uso mirato dell'arma del rinvio delle leggi o, in via informale, degli stessi atti del Governo, oltre che del potere di esternazione, e via dicendo.

¹⁰ L'edificio, d'altronde, si edifica partendo dalle fondamenta, non già dal tetto; e così è pure per l'edificio repubblicano, i cui elementi portanti sono indicati nell'art. 114.

al meglio, in ragione delle condizioni complessive di contesto, unicamente con la realizzazione e l'appagamento dell'altra: *simul stabunt vel simul cadent*, insomma. Di più: ciascuna di esse compone una faccia dell'unica medaglia, che ha valore e può essere spesa adeguatamente sul mercato delle relazioni istituzionali solo, appunto, in quanto in sé completa, non già se monca di una componente essenziale. È perciò che – come si è tentato di argomentare altrove¹¹ – ciascun ente è chiamato a farsi portatore, a un tempo, di istanze riferibili all'una ed all'altra delle due facce suddette, non già unicamente a questa o a quella o – peggio ancora – all'una in alternativa all'altra.

La conclusione è preziosa sia per il tempo che potrebbe dirsi “ordinario” e sia pure per quello “straordinario”, dell'emergenza, sul quale le succinte notazioni che ora si vanno facendo intendono specificamente appuntarsi. È vero, infatti, che – come si vedrà a momenti – situazioni eccezionali richiedono di essere trattate con misure parimenti eccezionali e possono, dunque, comportare parziali alterazioni del modello costituzionale, quale disegnato per gli stati di quiete. Per un verso, però, tutto ciò dovrebbe aversi in base ad un pugno di canoni prefigurato dalla stessa Carta, proprio per gli effetti che possono conseguire all'adozione delle misure volte a far fronte all'emergenza e l'immediata incidenza da esse esercitata a carico del modello stesso. Di qui – come pure si vedrà – il bisogno di una disciplina essenziale, conformemente alla natura del documento in cui s'inscrive, relativa alla gestione degli stati di crisi, quale quello che ad oggi ci affligge. Per un altro verso, in nessun caso o modo può aversi l'affermazione delle istanze di unità a discapito di quelle di autonomia (o, in astratto, viceversa). Un siffatto modo di rappresentare le cose, alla luce di quanto si è venuti dicendo, appare essere viziato in partenza, nella sua stessa concezione ancora prima che nella formulazione, dal momento che né l'unità né l'autonomia – come si è veduto – possono affermarsi facendo l'una a meno (o, peggio, col sacrificio) dell'altra.

2. *Sovranità dello Stato e sovranità dell'Unione europea*

Il quadro appare, poi, vistosamente alterato, per il condizionamento subito ad opera di uno schema teorico risalente che induce a ripetere in modo tralaticio le equazioni Stato = ente sovrano e Regione = ente autonomo: originario l'uno, derivata l'altra.

Questa raffigurazione appare, per vero, ormai da tempo essere eccessiva-

¹¹ Maggiori ragguagli sul punto, di cruciale rilievo, possono, volendo, aversi dai miei *Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della “specializzazione” dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2020, 100 ss., e *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell'emergenza*, in *Dir. fond. (www.dirittifondamentali.it)*, 2020, 132 ss.

mente semplificante e, a conti fatti, forzosa, non tenendo conto di quanto sia ormai diverso il presente contesto rispetto a quello in cui essa è stata elaborata e messa a punto da una raffinata dottrina. Una raffigurazione, peraltro, improponibile, a mio modo di vedere, già alla luce del dettato costituzionale e, quindi, travolta dal corso impetuoso degli eventi maturati nel corso degli anni che ci separano dalla esaltante stagione costituente.

È pur vero, però, che alcuni fraintendimenti teorici si sono alimentati da imprecisioni linguistiche esibite dalla Carta che non sempre adopera il medesimo termine per designare la medesima cosa, pur laddove ne sia assolutamente chiaro il significato. Ad es., l'art. 7, con riferimento ai rapporti con la Chiesa, presenta il lemma "Stato"; è, però, chiaro che l'"ordine" di quest'ultimo, nell'accezione dell'enunciato in parola, vuol essere tenuto distinto da quello della Chiesa, avente carattere religioso, riferendosi entrambi in modo unitario a tutti gli enti che ad essi fanno capo. In realtà, dunque, la sovranità qui si appunta sulla "Repubblica" *ut sic*, nell'insieme delle sue componenti, quali troviamo poi descritte nel già richiamato art. 114¹²: è la Repubblica nella sua interezza che si correla alla Chiesa, così come questa a quella; altra cosa, poi, naturalmente, è stabilire chi ha titolo per rappresentare l'uno e l'altro ente nel momento in cui entrano in rapporto, qual è cioè di volta in volta la parte che agisce per il tutto al quale appartiene. A quest'ultimo riguardo, peraltro, è ormai pacifico che le relazioni in parola si riproducono a cascata a plurimi livelli istituzionali, intrecciandosi e svolgendosi proficuamente anche con enti esponenziali della Chiesa in sede locale e le autonomie territoriali.

Come si diceva, però, il mondo è molto cambiato dal tempo in cui le categorie della sovranità e dell'autonomia sono state inizialmente elaborate.

Il dato al riguardo di maggior significato è costituito da un contesto internazionale profondamente diverso da quello in cui operava il Costituente e, ovviamente, ancora di più rispetto a quello di un tempo risalente in cui si poneva mano alla messa a punto delle categorie suddette.

Per fare ora solo un cenno fugace a ciò che ha rappresentato (e rappresenta) la costruzione europea, con l'avvento delle Comunità prima ed ora dell'Unione, è sufficiente pensare ai vincoli, alle volte stringenti, che ne discendono a carico degli Stati per avvedersi subito della impossibilità di riproporre – perlomeno con il significato di un tempo – lo schema della sovranità, salvo ad ammettere che l'antica etichetta possa prestarsi altresì ad indicare una "cosa" ormai irricognoscibile rispetto alla sua fotografia di un glorioso passato.

Se la sovranità è intesa come pienezza di potere, in sé e per sé perfetto ed autosufficiente, rinvenendo unicamente in se stesso il titolo della propria esistenza e giustificazione, è chiaro che sarebbe illusorio rinvenirne traccia nello Stato

¹² Sulla nozione di Repubblica, v., almeno E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano, 2015.

quale oggi è e per come opera: sarebbe un'autentica raffigurazione mistificatoria rispetto alla realtà, che si trascina per forza d'inerzia, esattamente così come sono solite fare idee pure un tempo fondate e congeniali al contesto in cui si sono formate e quindi tramandate anche dopo che ciò che originariamente le giustificava è venuto meno ed è stato sostituito da un quadro nel suo insieme assai diverso.

In realtà, la Costituzione, quale si presenta *secundum verba*, non è in contraddizione con se stessa, non è cioè afflitta da un vizio di origine di cui i redattori della Carta non si sarebbero avveduti; piuttosto, se conflitto v'è stato, è da addebitare ad alcune letture forzosamente espansive che se ne sono date, a partire da quella che ha portato a dotare il fenomeno (ieri comunitario ed oggi) eurounitario della "copertura" generosamente offertagli dall'art. 11.

Si è così consumata una "rottura" della Costituzione della cui esistenza anche la più avvertita dottrina parrebbe non aver avuto, stranamente, consapevolezza: l'art. 11, nella lettura ormai invalsa in forza di una consuetudine culturale divenuta autentico diritto costituzionale vivente, entra infatti fatalmente in rotta di collisione con gli espliciti, ripetuti riconoscimenti fatti a beneficio dello Stato (*rectius*, della Repubblica) della qualità di ente "sovrano", a partire da quello di cui all'art. 1 della Carta. Non è invece così, non può più essere così, perlomeno – come si diceva – a tener ferma l'antica idea mitizzata di "sovranità".

Se poi si tiene conto, come si deve, dei vincoli, per alcune materie ed in alcune congiunture invero stringenti, che discendono a carico della Repubblica nella sua interezza (e, dunque, anche, e in primo luogo, dello Stato) dall'Unione, e si punta a verificarne la consistenza, per quantità e soprattutto qualità, allora è giocoforza ammettere – sempre per riprendere il linguaggio familiare ai cultori delle scienze esatte – che lo Stato sta all'Unione in una condizione non molto diversa di quella in cui le Regioni stanno allo Stato. Insomma, la distanza che ormai tiene lontana l'antica idea di sovranità con quella oggi realisticamente proponibile è tale che, forse, gli elementi di somiglianza sono maggiori con quelli propri degli enti tradizionalmente qualificati come "autonomi" piuttosto che con quelli che un tempo valevano a riconoscere allo Stato la qualità di cui ancora oggi si ritiene essere dotato.

D'altronde, quello dell'autonomia è – come si sa – un contenitore assai largo e capiente: non a caso, sono usualmente considerati appartenenti ad uno stesso "insieme" le Regioni speciali e quelle ordinarie, unitamente ai Comuni ed agli altri enti menzionati nell'art. 114, tutti dunque provvisti di "autonomia", pur disponendo di ambiti materiali e tipi di competenze ad ogni buon conto qualitativamente e quantitativamente diversi.

Sia chiaro. Non intendo qui dire che, entrando a far parte delle Comunità prima ed ora dell'Unione, lo Stato si sia spogliato "del tutto" della propria sovranità; e basti solo pensare, al riguardo, al potere di recesso, che gli è comunque riconosciuto dallo stesso trattato e che, peraltro, pur laddove così non fosse

stato, ugualmente nessuno avrebbe potuto contestargli. Il punto è però che, fintantoché perdura l'appartenenza in parola, lo Stato e l'Unione, ciascuno per la propria parte e con tipicità di ruoli, sono tenuti a collaborare a vicenda, in particolare il primo è chiamato a dare seguito lineare e coerente alle decisioni (in senso lato) adottate in ambito sovranazionale, alla cui formazione peraltro fattivamente concorre.

Se, dunque, volessimo seguire a riproporre lo schema della sovranità, dovremmo piuttosto concludere nel senso che la stessa è “condivisa” da entrambi gli enti, secondo un riparto peraltro mobile e bisognoso di essere in modo continuo messo a punto¹³: un riparto che varia da un campo materiale all'altro e, per uno stesso campo, nel tempo, venendosi quindi a determinare equilibri ad ogni buon conto precari, sommamente delicati ed incerti, per la cui incessante messa a punto un ruolo di cruciale rilievo è da assegnare a fattori di contesto, in ciascuna delle sue componenti ed espressioni: quale contesto politico, economico, sociale in genere. Fattori che poi – è appena il caso ora di esplicitare – proprio nel tempo dell'emergenza acquistano un peso davvero risolutivo per ciò che attiene alla ridefinizione degli equilibri stessi e, con essi, alla redistribuzione della sovranità tra Unione e Stati.

Ora, è di tutta evidenza che ogni spostamento, nell'uno o nell'altro verso, di quote consistenti di sovranità lungo la retta ideale che collega l'Unione agli Stati comporta spostamenti altresì nel riparto interno a questi ultimi, del quale solo interessa qui specificamente dire. Tutto si tiene e tutto fa “sistema”: così come un sasso gettato in uno stagno crea onde che si trasmettono in modo sempre più largo, portandosi anche molto lontano dal punto inizialmente toccato, analogamente anche i movimenti di potere che si registrano all'un piano non restano senza conseguenze ai piani restanti.

Ebbene, in questo quadro complessivo, qui appena abbozzato nelle sue linee portanti, consiglieri di non fermarsi alle sole etichette, tanto per ciò che attiene ai rapporti Unione-Stati quanto per quelli interni a questi ultimi, da cui possono venire suggestioni (anche inconsapevoli) foriere di esiti teorico-ricostruttivi fuorvianti. Giova, piuttosto, utilizzare un metodo – come dire? – empirico o sperimentale, puntando cioè a rappresentare, perlomeno fin dove possibile, ciò che in concreto rientra nel patrimonio di poteri di cui ciascun ente è dotato, rinunciando quindi in partenza a tirare conclusioni affrettate o, diciamo pure, eccessivamente semplificanti e forzose. Giudico, infatti, assai più produttivo – per dirla in breve – tentare di stabilire cosa può fare, secondo modello, e cosa

¹³ Quest'affermazione è argomentata in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2019; cfr., più di recente, G. VOSA, *Il principio di essenzialità. Profili costituzionali del conferimento di poteri fra Stati e Unione europea*, Milano, 2020; con specifico riferimento alla sovranità dell'Unione, v., poi, ora, la *Enquête sur la souveraineté européenne*, curata dalla Fondazione J. Jaurès e dalla Fondazione F. Ebert, in *Ipsos Public Affairs*, 2021.

effettivamente fa ciascun ente in rapporto a quanto spetta ad altri ed è poi da questi davvero realizzato.

È ovvio che una indagine così complessa ed impegnativa, anche solo in relazione ad un ambito materiale dato e limitata ad un arco temporale ristretto, non può essere neppure avviata in uno studio, quale questo, che ha per unica ambizione quella di rimettere in discussione antiche e consolidate credenze, rimandando quindi ad altre sedi per le necessarie verifiche delle ipotesi di lavoro qui formulate e gli opportuni svolgimenti delle notazioni di base fatte.

3. *“Sovranità dei poteri” dello Stato e “sovranià dei valori” della Costituzione: si contrae l’una e si espande l’altra*

A complicare, poi, ulteriormente le cose rileva un’ulteriore considerazione alla quale, conformemente all’ispirazione complessiva da cui questo studio si alimenta, mi limito ora solo a fare un rapido cenno.

Fin qui, infatti, si è discorso della sovranità e dell’autonomia quali categorie teoriche che idealmente rimandano a quote di potere – per dirla in modo assai approssimativo e meramente allusivo – di cui questo o quell’ente è dotato e che effettivamente fa valere nei suoi rapporti con gli enti restanti.

La sovranità, però, al piano teorico-generale, ha molti volti, uno dei quali – per ciò che è ora di specifico interesse – si coglie ed apprezza in prospettiva assiologicamente orientata ed è mirabilmente espresso nella efficace formula di un’accreditata dottrina che ha discorso di una «sovranità dei valori»¹⁴.

Credo che pochi dubbi possano residuare a riguardo del fatto che se, per un verso, “sovrano” è, per la veduta tradizionale che ambienta la qualificazione al piano storico-politico, un ente in grado di rinvenire unicamente in se stesso il titolo della propria esistenza, riuscendo quindi ad averne il riconoscimento in seno alla Comunità internazionale, quale che sia il modo con cui il titolo stesso è stato acquistato¹⁵, per un altro verso però, al piano positivo, “sovrana” è, nella sua ristretta e propria accezione, unicamente la Costituzione, cui si deve la individuazione del soggetto “sovrano”, nel significato del quale si è dapprima discorso. Non a caso, d’altronde, per restare ora alla nostra Carta, la sovranità stessa è, sì, imputata al popolo, che tuttavia la esercita “nelle forme e nei limiti” stabiliti dalla Carta stessa.

¹⁴ Il riferimento – com’è chiaro – è ad una nota indicazione teorica di G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005.

¹⁵ Molte volte – come si sa – trattasi di una vera e propria conquista particolarmente travagliata, conseguente ad eventi traumatici, quale una guerra o una lotta intestina, o dell’esito di un processo faticoso di aggregazione di enti dapprima distinti ovvero di disgregazione di un unico ente, e via dicendo.

Avuto, poi, riguardo alla definizione di Costituzione consegnataci dai rivoluzionari francesi e mirabilmente scolpita nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, che ha – com'è noto – nel riconoscimento dei diritti fondamentali il suo cuore pulsante e la giustificazione stessa della sua esistenza¹⁶, ebbene è giocoforza ammettere essersi ormai consumata la rottura del rapporto di corrispondenza biunivoca Costituzione-Stato per effetto della proliferazione delle Carte dei diritti in seno alla Comunità internazionale e dell'avvento di organizzazioni sovrastatali create allo specifico fine di salvaguardare la pace e la giustizia tra le Nazioni (e, per ciò stesso, la dignità e i diritti fondamentali della persona umana).

Di qui, appunto, l'esito linearmente discendente dalle premesse teoriche appena enunciate di dover appuntare specificamente la sovranità in capo ai diritti stessi quale forma emblematica di espressione della più ampia "sovranità dei valori", di cui si viene ora dicendo. Il che, poi, equivale a dire che la "sovranità dei poteri", soggettivamente intesa, ha senso se ed in quanto si disponga in funzione servente della "sovranità dei valori" ed in questa, a conti fatti, si riduca e risolva, facendosi apprezzare nella sua dimensione oggettiva (o, meglio, assiologico-oggettiva).

Per l'aspetto adesso considerato, è interessante notare come alla contrazione vistosa patita dalla "sovranità" dello Stato, per la prima accezione, faccia da *pendant* un accrescimento vistoso della "sovranità" nella seconda accezione, dall'appartenenza alla Comunità internazionale e, forse più ancora, all'Unione europea avendosene un complessivo guadagno per i diritti fondamentali e, per ciò stesso, per la Costituzione e l'identità costituzionale dello Stato.

Non è qui possibile – com'è chiaro – far luogo ad una puntuale verifica di quest'ultimo assunto che naturalmente rimanda ad altri luoghi di riflessione scientifica per il suo congruo svolgimento. Credo che però pochi dubbi possano aversi in merito all'esito ricostruttivo appena enunciato. E, invero, troppo lungo sarebbe fare il catalogo dei nuovi diritti il cui riconoscimento ha avuto proprio dalle Corti europee un atto iniziale d'impulso cui hanno quindi fatto seguito ulteriori e ad esso conseguenti svolgimenti in ambito interno¹⁷. È pur vero, però, che le Corti suddette, composte – non si dimentichi – da personale pur sempre attinto dagli Stati, col bagaglio culturale di cui è dotato, dalla varia conformazione a motivo della diversa provenienza dei giudici, hanno fatto naturalmente rife-

¹⁶ ... nonché nella separazione dei poteri lo strumento necessario ad assicurare l'effettivo godimento dei diritti stessi.

¹⁷ È sufficiente anche solo una rapida scorsa ai commentari della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo per averne subito una limpida e particolarmente attendibile testimonianza [v., dunque, tra gli altri, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI, Milano, 2017; *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno*, a cura di A. DI STASI, Milano, 2020.

rimento alle c.d. “tradizioni” costituzionali, in ispecie a quelle qualificate come “comuni” agli Stati, al fine di dare appagamento a bisogni elementari dell’uomo espressivi di veri e propri diritti inviolabili; e seguitano – come si sa – a farvi capo pur dopo la venuta alla luce delle Carte di cui le Corti stesse sono istituzionalmente garanti (e, segnatamente, come si sa, la CEDU e la Carta dell’Unione), i cui enunciati sono pur sempre riletti alla luce del patrimonio culturale che connota la complessiva vicenda del costituzionalismo liberale così come inверatosi nell’esperienza degli ordinamenti che vi si sono ispirati.

È, dunque, fuori centro il rilievo critico mosso da operatori e studiosi preoccupati per le sorti della sovranità dello Stato e della sua identità costituzionale in conseguenza dell’avanzata del processo d’integrazione sovranazionale ovvero per il proliferare delle Carte dei diritti, così come lo è in relazione agli strumenti, viepiù affinati ed incisivi, messi a disposizione delle Corti istituite a garanzia delle stesse¹⁸. Pronta è, infatti, l’obiezione, linearmente discendente dalle notazioni teoriche appena svolte, secondo cui l’unico, vero e costante punto di riferimento deve essere la Costituzione e il patrimonio dei valori fondamentali in essa positivizzati che – come si è venuti dicendo – possono, anzi, risultarne viepiù promossi e salvaguardati proprio grazie all’abbattimento delle mura di cinta entro le quali lo Stato nazionale di un tempo si rinchiudeva in se stesso, assumendo di essere autosufficiente e idoneo, perciò, a dare l’ottimale appagamento ai bisogni maggiormente diffusi ed avvertiti in seno al corpo sociale. Non sono, tuttavia, affetto da un inguaribile ed ingenuo ottimismo al punto di non avvedermi delle non poche né lievi difficoltà alle quali può andare incontro l’affermazione di questo pensiero, nel quale fermamente da tempo mi riconosco, favorevole all’abbandono senza rimpianto dell’antico mito dello Stato nazionale. La montagna dei problemi gravanti su una comunità sempre più in affanno e lasciati insoluti o malamente risolti sia per le dimensioni che gli stessi presentano e sia per la crisi lacerante in cui versa la rappresentanza politica¹⁹ agevola, infatti, il diffondersi e radicarsi di un becero ed esasperato nazionalismo, non di rado frammisto ad

¹⁸ Si pensi, ad es., solo all’animato dibattito, tuttora in corso, attorno al prot. 16 allegato alla CEDU, nel quale peraltro si prefigura una collaborazione in forma meramente consultiva tra le (sole) massime autorità giurisdizionali di diritto interno e la Corte europea. Una previsione, questa, che, contrariamente a ciò che si pensa da parte di autori che ad essa guardano con non celato sospetto o vera e propria avversione, potrebbe parare sul nascere il rischio di deformanti letture della Convenzione e dimostrarsi, perciò, foriera di non pochi benefici per i diritti da questa riconosciuti e per coloro che ne rivendicano la tutela.

¹⁹ Una constatazione, questa, ormai indiscussa, così come lo è il rilievo che a base della scarsa rappresentatività dei rappresentanti stanno vistose carenze nei e dei partiti politici e, di riflesso, del sistema dagli stessi composto, dovute a plurime ragioni la cui illustrazione obbligherebbe questo studio ad una marcata deviazione dal solco entro il quale è tenuto a svolgersi [ragguagli possono, se si vuole, aversi dal mio *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2021, 124 ss.].

un populismo che peraltro – e la cosa è particolarmente inquietante – connota forze politiche pure schierate su fronti opposti e che si alimenta di *slogan* dotati di facile presa su un uditorio sociale in larga parte non attrezzato culturalmente a resistervi.

Non è, invero, facile lasciar intendere alla gente il messaggio da iniziati secondo cui l'Unione è impegnata da uno dei suoi principi fondamentali, di cui all'art. 4.2, a mantenersi rispettosa dei principi di struttura degli Stati membri (si faccia caso: di *ciascuno* Stato e non soltanto delle “tradizioni costituzionali comuni” a tutti gli Stati), con la conseguenza che questi ultimi non restano di certo sguarniti di tutela in presenza di atti sovranazionali indebitamente compressivi della sfera di competenze ad essi spettante (della loro “sovranità”), potendo anzi far valere le loro ragioni su doppio fronte, sovranazionale (e, segnatamente, davanti alla Corte di giustizia) in primo luogo e, quindi, nazionale, mettendo in campo l'arma dei “controlimiti”.

Tutto ciò posto, è nondimeno innegabile che *ab extra* possono venire (ed effettivamente vengono) vincoli innegabili ed alle volte stringenti. Per un verso, però, essi trovano in larga misura giustificazione nel carattere sempre più pressante dei bisogni in attesa di un appagamento che gli Stati *uti singuli* non sono in grado di offrire loro²⁰, mentre, per un altro verso, ciò che maggiormente importa – come si è venuti dicendo – è il risultato che se ne ha al piano della salvaguardia dei diritti fondamentali.

È, poi, interessante notare che l'accresciuto patrimonio dei diritti, che rinviene nel c.d. “dialogo” tra le Corti (nazionali e non) il terreno fertile da cui incessantemente si alimenta e grazie al quale si arricchisce e rinnova, ha comportato un aggravio d'impegno fattivo e responsabile non soltanto per lo Stato ma anche per le autonomie territoriali in genere. Non è, d'altronde, per mero accidente che proprio dalle Regioni sia venuto e seguiti senza sosta a venire un apporto di non poco momento alla salvaguardia dei diritti fondamentali e, in genere, dei bisogni maggiormente avvertiti dalle comunità stanziate nei territori in cui si articola la Repubblica²¹. È bene tenere a mente questo dato che tornerà prezioso di qui ad un momento, in sede di illustrazione di ciò che le Regioni potrebbero (e dovrebbero) fare, secondo modello, anche in situazioni di emergenza, non mancando di offrire il loro concorso al fine del loro ottimale superamento o, quanto meno, della contrazione dei loro devastanti effetti.

²⁰ È casuale, d'altronde, che proprio laddove le emergenze, come quella sanitaria in atto, si acuiscono e diffondono si invochi a gran voce (anche da parte dei sovranisti ad oltranza...) l'intervento dell'Unione?

²¹ Assai istruttivo al riguardo il quadro offerto dalla corposa ricerca condotta da una nutrita schiera di studiosi, i cui esiti possono vedersi in *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. MORELLI, L. TRUCCO, Torino, 2014; più di recente, utili indicazioni di ordine teorico-ricostruttivo possono aversi da M. BELLETTI, *Legge regionale e diritti*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 2019, 1 ss.

4. *La spinta al “riaccentramento” nella allocazione della sovranità, al piano dei rapporti interordinamentali così come a quello intraordinamentale, e l’esercizio delle competenze all’insegna del principio della integrazione sia per atti che per organi*

Quest’apporto è, tuttavia, ostacolato da un preorientamento duro da rimuovere che porta d’istinto a “riaccentrare” materie e funzioni che, invece, secondo modello, richiederebbero di essere allocate in applicazione del principio di sussidiarietà, in forza del quale – come si sa – gli atti di potere dovrebbero venire a formazione presso sedi istituzionali quanto più possibile vicine al cittadino (e, in genere, alla persona), per mano di organi di apparato specificamente attrezzati allo scopo.

Il *trend* al “riaccentramento” sembra, invero, possedere generale valenza: se ne ha, infatti, riscontro tanto al piano dei rapporti interordinamentali (e, segnatamente, tra Unione e Stati)²² quanto a quello dei rapporti intraordinamentali, laddove peraltro si esprime in forme assai varie per modalità ed effetti sia per quelli che s’intrattengono tra giudici comuni e Corte costituzionale²³ e sia (per ciò che è qui di specifico interesse) a quelli che si hanno tra Stato e Regioni. È una tendenza nel suo insieme deplorabile e irragionevole, nell’accezione propria del termine che ha riguardo – come si sa – alla congruità degli atti rispetto alle

²² ... in relazione al quale un quadro di sintesi è negli scritti dietro già richiamati di P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, G. VOSA.

²³ Basti solo por mente alla tendenza inaugurata da Corte cost. n. 269 del 2017, con riferimento alle tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme della Carta di Nizza-Strasburgo (ed altre norme a questa “connesse”), che ovviamente nulla ha a che vedere con il “riaccentramento” di materie e funzioni sul terreno dei rapporti Stato-Regioni. In generale, sulle sollecitazioni nel verso del “riaccentramento” del sindacato di costituzionalità, specie di recente vigorosamente manifestatesi, v., almeno, AA.VV., *Il sistema “accentrato” di costituzionalità*, Seminario del Gruppo di Pisa del 25 ottobre 2019, G. CAMPANELLI, G. FAMIGLIETTI, R. ROMBOLI (a cura di), Napoli, 2020, e AA.VV., *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Seminario AIC del 13 novembre 2020, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2021; v., inoltre, utilmente, D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020; *Granital revisited? L’integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, a cura di C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE, Bologna, 2020; A.O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent’anni dalla sua proclamazione*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 659 ss.; E. MALFATTI, *La tendenza a un nuovo accentramento*, in AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019). A Roberto Romboli dai suoi allievi*, Torino, 2020, 243 ss.; G. REPETTO, *Dell’utilità per la Corte di giustizia della priorità dell’incidente di costituzionalità. In margine alla sentenza del 2 febbraio 2021 sul diritto al silenzio nei procedimenti volti all’irrogazione di sanzioni amministrative punitive (Corte di giustizia, Grande Sezione, C-481-19, DB c. Consob)*, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it), 2021; L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2021, 224 ss.; S. BARBIERI, *Quel che rimane della sentenza n. 269 del 2017: il finale (non previsto?) di un tentativo di ri-accentramento*, in *Eurojus* (www.rivista.eurojus.it), 2021, nonché, se si vuole, il mio *Il giudice e la “doppia pregiudizialità”: istruzioni per l’uso*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2021, 211 ss.

situazioni di fatto che ne sono oggetto di regolazione, alla luce dei valori. E, invero, ancora una volta particolarmente illuminante è la prospettiva assiologicamente connotata i cui esiti ricostruttivi rendono eloquente testimonianza dello squilibrio che viene a determinarsi tra istanze unitarie ed istanze di autonomia. Occorre essere ancora più precisi; e, se è vero che – come si è tentato di mostrare – unità e autonomia sono i due profili di un unico valore fondamentale internamente composito, lo squilibrio è tra le sue due componenti che, poi, fatalmente ridonda negativamente anche a carico dell'altra. È come un corpo umano che cammina su due gambe, ciascuna delle quali ha, sì, una propria identità ma entrambe appartengono alla medesima persona e risultano accomunate dalla funzione ad esse assegnata che è appunto quella di dar modo alla persona stessa di portarsi avanti verso la meta prefissasi. È evidente, dunque, che nessuna delle due può pretendere di correre più veloce dell'altra ma hanno da coordinarsi e procedere di pari passo.

Dueole purtroppo constatare che con l'avanzamento del processo d'integrazione sovranazionale la spinta al "riaccentramento" si è avvertita, specie in taluni ambiti materiali e in talune circostanze, in modo sensibile, ad entrambi i piani istituzionali sopra indicati, con l'effetto del sostanziale accantonamento dei modelli²⁴. La qual cosa ha determinato – alle volte senza che se ne sia avuta piena consapevolezza – un pregiudizio non da poco per la cura del pubblico interesse.

Per questo aspetto, va subito detto chiaro e tondo che le emergenze si sono prestate (e si prestano) a strumentali e pretestuosi utilizzi, le forze politiche e gli operatori istituzionali, in ambito sia sovranazionale che nazionale, facendovi richiamo a mo' di alibi e di "copertura" di talune vistose carenze dagli stessi denunciate in ordine al governo della cosa pubblica in genere (e, in ispecie, appunto, nel far fronte alle emergenze stesse).

Si tenga poi conto di un dato sovente trascurato anche da sensibili studiosi; ed è che le emergenze – come si è fatto altrove notare – non sono tutte le stesse: malgrado, infatti, il termine sembri evocare fenomeni transeunti di particolare gravità, alcune di esse (come quella climatica o la terroristica) presentano ormai carattere endemico, mentre di altre (e, tra queste, principalmente quella economica) non si è ad oggi in grado di dire con certezza se potranno esserne superati o, quanto meno, temperati in tutta la loro portata i negativi effetti fin qui prodotti o – peggio – se subiranno un ulteriore peggioramento, anche in considerazione delle mutue implicazioni che si intrattengono tra l'una e l'altra emergenza. Quanto, poi, alla pandemia che ad oggi imperversa, gli scienziati così come gli

²⁴ Per ciò che specificamente attiene al piano interno, si rileva non soltanto il superamento in non pochi frangenti del regime duale di autonomia, speciale ed ordinaria, viepiù appiattite e confuse tra di loro in conseguenza dell'emergenza, ma lo svilimento dello stesso regime comune, sì da rivelarsi improprio e persino – direi – beffardo l'utilizzo della qualifica degli enti regionali in termini appunto di enti (*stricto sensu*) autonomi.

uomini di governo si affannano a dire che non dovrebbe durare a lungo, specie per effetto dell'accelerazione della campagna vaccinale in corso. Sta di fatto che le varianti che a getto continuo vengono a determinarsi nel virus, unitamente a comportamenti non sempre responsabili (e, a dirla tutta, a volte scellerati) tenuti in seno al corpo sociale, non ne agevolano di certo il sollecito superamento.

Ora, se fosse corretto il sillogismo secondo cui, laddove si abbia un'emergenza, il fisiologico riparto di materie e funzioni è obbligato a recedere, sì da dar modo alle materie e funzioni stesse di spostarsi sempre più in alto, sarebbe giocoforza concludere che la loro distribuzione secondo modello non ha più, perlomeno per molti ambiti materiali e in relazione a molte competenze, praticamente senso e che, allora, tanto varrebbe far luogo ad una nuova "razionalizzazione" coerente con il contesto in cui s'inscrive²⁵.

In realtà, le cose non stanno affatto così. È bensì vero che alcuni strumenti di regolazione delle dinamiche sociali in genere si presentano inadeguati a far fronte a talune emergenze, in ispecie a quelle che sono attraversate da un moto interno incessante, esibendo connotati almeno in parte diversi da luogo a luogo e – ciò che più importa – cambiandoli di continuo. Emblematica, al riguardo, proprio l'emergenza sanitaria, cui consegue il bisogno di "colorare" di continuo in modo diverso i singoli territori regionali e, per una stessa Regione, anche frazioni di territorio assai ristrette; ed è chiaro che allo scopo non potrebbe provvedersi a colpi di leggi, statali o regionali che siano. I tanto discussi DPCM (e, in ambito locale, le ordinanze di Presidenti di Regione e Sindaci), dei quali peraltro non sempre si è fatto (e si fa) un uso vigilato ed appropriato, sono qui sotto i nostri occhi a dare sicura conferma della inadeguatezza – diciamo così, per eccessiva lentezza – degli strumenti legislativi, a motivo della estrema fluidità e mobilità delle situazioni di fatto bisognose di regolazione. Lo stesso decreto-legge, che pure – come si sa – è lo strumento dotato della maggiore agilità e prontezza d'intervento e del quale, ad ogni buon conto, non si dispone in ambito locale, può essere messo in campo, così come lo è stato e seguita ad esserlo, unicamente fino ad un certo punto, di lì in avanti dovendosi di necessità far ricorso a strumenti idonei a tenere il passo di situazioni di fatto soggette ad accelerazioni ovvero a rallentamenti continui.

È perciò che – come si è già rilevato in altri luoghi e si accennava anche poc'anzi – appare ormai improcrastinabile, a mio modo di vedere, una disciplina costituzionale degli stati di crisi che spiani la via all'adozione degli strumenti in

²⁵ D'altronde, non è casuale che, nel momento in cui l'emergenza sanitaria esplodeva in tutta la sua virulenza e si manifestavano conflitti aspri tra gli operatori istituzionali, da più parti la responsabilità sia stata prontamente fatta cadere in capo alla Costituzione che avrebbe sbagliato nel demandare la salvaguardia della salute alle Regioni e che, perciò, andrebbe sollecitamente corretta.

parola²⁶, corredandola allo stesso tempo di adeguate garanzie, sì da parare sul nascere il rischio che possano aversene indebiti utilizzi²⁷.

Se però, per un verso, si richiedono sostanziali innovazioni in merito agli strumenti, non per ciò si giustifica, a mia opinione, una complessiva alterazione o – peggio – la messa per intero da canto del riparto delle materie al fine di far fronte alle emergenze. Piuttosto, potrebbe prevedersi – questo sì – un parziale mutamento dei titoli di esercizio delle stesse, al ricorrere beninteso di talune condizioni oggettive di contesto bisognose di scrupoloso riscontro e congrua motivazione. Ad es., con riferimento al riparto Stato-Regioni, potrebbe pensarsi a convertire alcune materie per modello assegnate alla competenza esclusiva (*rectius*, residuale) delle Regioni in materie di competenza ripartita o – se del caso – reintrodurre la vecchia potestà attuativa (e, *mutatis mutandis*, qualcosa di analogo potrebbe valere anche al piano dei rapporti tra Unione e Stato). E tuttavia – se ci si pensa – il modello costituzionale presenta una intrinseca duttilità strutturale, sì da potersi piegare ed adattare agevolmente a sopravvenienti esigenze, si abbiano o no per effetto delle emergenze in parola.

Basti solo por mente alle c.d. “materie-non materie” – per riprendere una risalente e felice etichetta coniata da un’accreditata dottrina²⁸ – e, in genere, a talune clausole connotate da singolare ampiezza e flessibilità di dettato, quale quella concernente i non meglio precisati “livelli essenziali” delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali ed altre ancora.

Ad ogni buon conto, a scanso di equivoci ed al fine di parare fin dove possibile improvvisate iniziative e defatiganti *actiones finium regundorum* tra gli attori istituzionali, delle quali peraltro si sono avute (e seguitano ad aversi) poco edificanti testimonianze con la esplosione di frequenti conflitti tra il Governo

²⁶ Maggiori ragguagli su ciò, se si vuole, nel mio *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, Intervento conclusivo dell’incontro di studio dall’omonimo titolo, organizzato da G. DE MINICO, M. VILLONE e svoltosi via *web* il 4 e 5 maggio 2020, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 196 ss., laddove con specifico riguardo ai DPCM si caldeggia il rinvigorimento del ruolo del Capo dello Stato prevedendosi la sottoposizione al suo controllo degli atti in parola. Favorevole ad una disciplina costituzionale degli stati di emergenza, da ultimo, anche D. TRABUCCO, *I «sovrani» regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del covid-19*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2021, spec. 369 ss; cfr., ora, I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021, spec. 87 ss., ed *in* altresì riferimenti alle soluzioni invalse in altri ordinamenti, e F. GRANDI, *L’art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o “recrudescenza” di un dovere?*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 2021, spec. 125 ss.

²⁷ ... fino a portare all’esito infausto della involuzione autoritaria dell’ordinamento [su di che, per tutti, *Crisi dello Stato e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, Napoli, 2020, e M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia “militante” all’autodifesa costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2021, 91 ss.].

²⁸ Il riferimento – com’è chiaro – è ad A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 15 ss., spec. 21 ss.

ed i Presidenti di Regione ed i Sindaci, è consigliabile – come si viene dicendo – mettere nero su bianco chi e come debba provvedere in situazioni di emergenza, sì da arginare per quanto possibile l’ormai endemico disordine di cui si ha sicuro riscontro nel sistema delle fonti²⁹.

Solo un paio di indicazioni di ordine metodico sento al riguardo di potere ora dare, prima di chiudere la succinta riflessione fin qui svolta: per un verso, di non riproporre la “logica”, che un’esperienza ormai consolidata ha dimostrato essere perdente, della separazione delle competenze (e, di riflesso, degli atti) in ragione degli ambiti materiali oggetto di regolazione, puntando piuttosto risolutamente alla loro integrazione, e, per un altro verso, di tenere per quanto possibile fermo il modello costituzionale connotato da discipline positive per gradi decrescenti di generalità, un modello ancora una volta idoneo ad affermarsi a tutto campo e per ogni livello istituzionale. E così l’Unione dovrebbe far luogo a discipline essenzialmente *per principia*, rimettendosi quindi agli Stati per i loro opportuni svolgimenti con specifico riguardo agli ambiti materiali per i quali questo schema non è ad oggi previsto³⁰; uno schema, poi, che, con i dovuti adattamenti, dovrebbe quindi riprodursi anche in seno agli stessi Stati: al centro spettando l’adozione di discipline esse pure connotate da ampiezza di dettato, restando quindi demandata alla periferia la loro specificazione-attuazione in ragione dei peculiari connotati di ciascun territorio³¹.

²⁹ In tema, tra i molti che ne hanno variamente trattato, di recente e con specifico riguardo al quadro delineatosi in conseguenza della emergenza sanitaria in atto, v. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2020, 109 ss.; nella stessa *Rivista*, S. STAMANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, 2020, 531 ss., e A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, 2020, 558 ss.; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2020, 513 ss.; i contributi ospitati dal fasc. spec. 2020 dell’Oss. fonti (www.osservatoriosullefonti.it) su *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, e gli altri al seminario AIC su *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali* del 4 dicembre 2020 di I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2021, 98 ss., e, pure *ivi*, V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento – Governo nel tempo della pandemia*, 2021, 268 ss.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, 2021, 384 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, 2021, 400 ss.; M. CAVINO, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia)*, 443 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, 2021, 64 ss.; A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, 2021, 143 ss.; R. MANFRELOTTO, *La delegificazione nella disciplina dell'emergenza pandemica*, 2021, 226 ss.; T.E. FROSINI, *Le Regioni colorate e differenziate: come combattere la pandemia nei territori?*, Editoriale, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 2021, 281 ss., e, nella stessa *Rivista*, L. LEO, *L'ascesa delle ordinanze regionali ai tempi del Covid-19*, 2021, 287 ss.

³⁰ Ovviamente, questa indicazione richiede, al fine di potersi affermare, di esser fatta propria dai *partners* europei e dagli organi direttivi dell’Unione; sono, ad ogni buon conto, fiducioso che, perlomeno in alcuni ambiti materiali, possa affermarsi.

³¹ Non sembra conformarsi al modello ora illustrato Corte cost. n. 37 del 2021 che ha

Vengono in tal modo a prendere forma “catene” di atti normativi – come le si è altrove chiamate –, frutto di uno sforzo corale prodotto a plurimi livelli istituzionali e convergente verso un fine comune a tutti gli elementi della serie; e viene, perciò, alla luce, accanto agli effetti imputabili ai singoli atti, un effetto unico proprio di ciascuna “catena”, apprezzabile solo *ex post*, una volta conclusosi il processo di produzione giuridica e centrato, sia pure a volte solo in parte, l’obiettivo avuto di mira.

L’integrazione per atti, ad ogni buon conto, non basta; ancora di più e di meglio può aversi – come si fa notare da tempo³² – da una *integrazione per organi*, fermo restando che l’una ha bisogno dell’altra, tenendosi e dandosi mutuo sostegno. Penso, in particolare, per ciò che concerne l’ambito interno, sia alla “razio-

invece riproposto una lettura del quadro costituzionale, segnatamente nella parte in cui assegna alla esclusiva competenza dello Stato la materia della “profilassi internazionale”, tale da non lasciare, in buona sostanza, spazio alcuno per interventi regionali neppure in forma meramente attuativa di quelli statali. Come si viene dicendo, un modello siffatto si dimostra essere, oltre che non in linea con precedenti indirizzi [secondo quanto è stato prontamente rilevato da G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *La Cost.info* (www.laCostituzione.info) 2021], a mia opinione, perdente [sulla pronuncia *de qua*, v., inoltre, i commenti di V. BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2021, 415 ss.; 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 Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 2021, 10 ss.; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2021, 329 ss.; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2021; G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quad. cost.*, 2021, 2021, 87 ss.; M. GOLA, *Pandemia, Stato e Regioni: quando la 'materia' non basta (nota a Corte Costituzionale n. 37/2021)*, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it), 2021, e R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 2021, 419 ss.]. E, d'altronde, nulla esclude che, ove lo Stato arretri limitandosi a dare normative essenziali anche nelle materie sue proprie, possano quindi ad esse legarsi ulteriori discipline in forma attuativa adottate in ambito locale e riferite ad altre materie di sicura spettanza degli enti territoriali minori. L'intreccio delle materie è infatti assai fitto ed esteso e praticamente ciascuna di esse si salda alle restanti, tant'è che assai di frequente la giurisprudenza, al fine di assegnare le singole discipline a questo o quell'ambito, fa ricorso – come si sa – al criterio della prevalenza.

³² Sui raccordi Stato-Regioni, indicazioni in R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Milano, 2018; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018; E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantista e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2019, 193 ss.; B. GUASTAFERRO, *Autonomia sovranità rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito*, Milano, 2020, spec. 107 ss.; A. PAIANO, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle Conferenze*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2020, 227 ss.; C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2021, 283 ss.

nalizzazione” in Costituzione del sistema delle Conferenze, in linea peraltro con una iniziativa al riguardo avanzata³³, e sia pure alla introduzione della Camera delle Regioni, della quale pure – com’è noto – si discorre da tempo senza tuttavia costruito alcuno, quanto meno per l’istante a dare finalmente attuazione all’art. 11 della legge di riforma del 2001. Trovo al riguardo francamente singolare e metodicamente discutibile che pur avveduti studiosi sconsiglino di farvi luogo, vale a dire che valutino positivamente la perdurante inerzia di chi avrebbe da tempo dovuto senza ulteriori indugi attivarsi in tal senso³⁴. Ho infatti sempre pensato che se un disposto normativo, foss’anche costituzionale, si considera sbagliato, la via piana da battere sia quella di rimuoverlo con le procedure allo scopo previste, non già l’altra di tenerlo in uno stato di perenne sospensione che – a tacer d’altro – alimenta vistose divergenze di lettura, gravi equivoci e contrastanti aspettative, ovvero di farne oggetto di modifiche tacite messe in atto a mezzo di interpretazioni “correttive” o, diciamo pure, sananti, che nondimeno non di rado si hanno (anche da parte del massimo garante della legalità costituzionale che ha, in buona sostanza, riscritto praticamente in ogni sua parte il dettato della Carta).

Dal mio canto, da tempo mi sono dichiarato dell’idea che le prime due novità ora menzionate non debbano vedersi come reciprocamente alternative, avendosi piuttosto bisogno di raccordi centro-periferia a tutto campo, anche al fine di fugare il rischio di squilibri nella forma di governo sia dello Stato che della Regione, conseguenti alla valorizzazione del ruolo, rispettivamente, delle assemblee elettive e degli esecutivi quali “luoghi” privilegiati di raccordo centro-periferia. Convengo, però, che la stagione presente non sembra essere particolarmente benigna per entrambe, di sicuro per la seconda (specie dopo l’infausto tentativo al riguardo posto in essere dal Governo Renzi) e temo anche per la prima.

Si vedrà.

Ad ogni buon conto, conviene senz’altro puntare per l’istante sulla *integrazione per atti*, in linea con le indicazioni di ordine metodico-teorico sopra date. È pur vero, nondimeno, che il carattere necessariamente stringato degli enunciati costituzionali, suscettibili di aprirsi a raggiera a plurimi significati (e, per ciò stesso, a controversie interpretative), avvalorava viepiù l’idea di accompagnare le indicazioni relative ai procedimenti di produzione giuridica con la previsione dei “luoghi” istituzionali nei quali possa aversi il confronto diretto tra gli operatori politici e prendere forma la ricerca di soluzioni fin dove possibile concilianti, come tali idonee a prevenire sul nascere la esplosione di quei conflitti ai quali si faceva poc’anzi cenno. Restano, poi, ovviamente, in ultima istanza pur sempre battibili le vie che portano alla composizione delle controversie in sede giuri-

³³ Ne sollecita da tempo l’adozione una sensibile dottrina, senza peraltro riuscire a far arrivare la propria voce alle sedi istituzionali che dovrebbero prestarvi ascolto.

³⁴ Riferimenti nello scritto di C. CARUSO, cit., spec. 313 ss.

sdizionale; talune vicende che hanno avuto questo sbocco testimoniano che il rimedio giurisdizionale costituisce comunque una risorsa spendibile anche in situazioni di emergenza³⁵. E, tuttavia, queste ultime sollecitano a mettere in campo e ad attivare meccanismi di natura diversa, idonei a consentire di pervenire – come si diceva – ad una composizione bonaria e preventiva dei conflitti, sì da dar modo agli organi della direzione politica di poter provvedere con la necessaria tempestività a fronteggiare le situazioni stesse.

5. *Una succinta notazione finale: l'alibi dell'emergenza e lo strumentale richiamo ad esso fatto a giustificazione della mancata affermazione sia della sovranità che dell'autonomia*

In conclusione, il timore che sento qui di rinnovare è che le emergenze possano essere strumentalmente utilizzate a mo' di alibi da operatori politico-istituzionali che hanno fin qui fatto un uso inadeguato dei modelli, in sede sovranazionale come pure – per ciò che maggiormente importa – in sede interna, distorcendoli e traducendoli nel corso di pur oscillanti esperienze in immagini deformate e, a conti fatti, irricognoscibili rispetto agli originari disegni. Né sovranità né autonomia, dunque, al tirar delle somme, hanno avuto modo di affermarsi e farsi apprezzare da larghi strati del corpo sociale che, non a caso – si presti attenzione –, sente sempre di più rispetto a sé lontane, aliene, le sedi di apparato, quale che sia il livello istituzionale al quale operano, e le forze politiche che le incarnano, sollecite peraltro a sgravarsi delle proprie carenze e responsabilità imputandole alla Costituzione (e, nella dimensione sovranazionale, ai trattati); ciò che in parte (ma solo in parte) – come si è, ancora da ultimo, fatto notare – racchiude in sé un fondo di vero e richiede pertanto urgenti interventi correttivi. Come si rileva da tempo e da molti, in particolare, è ormai andata, a conti fatti, smarrita la responsabilità politica, per effetto della sua desoggettivizzazione ed incapacità di farsi – come si deve – valere; ed a pagarne il costo, gravosissimo e francamente insopportabile, sono poi, a conti fatti, la Costituzione e i diritti fondamentali in essa riconosciuti.

³⁵ V., ad es., TAR, Emilia-Romagna, Sez I, 15 gennaio 2021, che ha sospeso l'efficacia di un'ordinanza del Presidente della Giunta regionale concernente lo svolgimento dell'attività didattica nelle scuole di secondo grado.

Abstract

Lo scritto rileva alcune aporie di costruzione rinvenibili nel modello teorico di sovranità ed autonomia ormai affermatosi, usualmente viste come espressive di valori in reciproco conflitto, anziché – come sarebbe giusto – quali i due profili di un unico, internamente articolato valore fondamentale. Mette quindi in evidenza le più salienti vicende registratesi negli spostamenti di quote consistenti di potere dallo Stato all’Unione europea e dalle Regioni allo Stato e l’incidenza al riguardo esercitata dalle situazioni di emergenza che hanno portato ad una complessiva alterazione del disegno costituzionale, cui è assai arduo porre rimedio.

Sovereignty and Regional Authonomy, from the Constitutional Model to the Times of Emergency (first considerations)

by Antonio Ruggeri

The essay highlights some structural aporias in the current theoretical model of sovereignty and autonomy that are usually seen as expressive of values in mutual conflict, rather than - as it would be preferable - the two facets of a single, internally articulated fundamental value. It therefore highlights the most important events recorded in the movements of substantial shift of power from the State to the European Union and from the Regions to the State and the impact on this process of emergency situations which have led to an overall alteration of the constitutional framework, which seems very difficult to remedy.