

GLI ASSETTI ISTITUZIONALI DELLE REGIONI ALLA PROVA DELLA CRISI PANDEMICA*.

di Gennaro Ferraiuolo **

Sommario. 1. La premessa: la portata disvelatrice della pandemia. – 2. Confinamenti, confini e comparazione tra assetti autonomistici. – 3. Vicende del regionalismo italiano e trasformazione del sistema partitico. – 4. Il disvelamento: le dinamiche della forma di governo regionale nella crisi pandemica.

40

1. La premessa: la portata disvelatrice della pandemia.

L'emergenza pandemica ha mostrato una dirompente forza disvelatrice.

Non ci si riferisce – in una prospettiva schmittiana – al disvelamento di chi sia il decisore ultimo nello stato d'eccezione¹: non è affatto certo che tale schema sia applicabile alle recenti vicende e, peraltro, il solo fatto di avvalersene come strumento analitico potrebbe condurre, di per sé, fuori dalle coordinate del costituzionalismo democratico degli ordinamenti pluralisti².

La forza disvelatrice che si assume come premessa della presente riflessione esprime, più semplicemente, la capacità di sconfessare rappresentazioni (e rimozioni) tanto resistenti quanto fuorvianti sul piano analitico e discorsivo, prospettate in riferimento a determinate

* Sottoposto a referaggio.

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II.

¹ Cfr. C. Schmitt, *Politische Theologie, Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität*, München-Leipzig, 1922 (seconda edizione 1934), trad. it. *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 1972, p. 33 ss.

² Su tale questione, e su altre connesse, cfr. i diversi punti di vista espressi da G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*, 10 aprile 2020; G. Azzariti, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, spec. p. II ss.; A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, spec. p. 559; A. Celotto, *Necessitas non habet legem?*, Modena, 2020, spec. p. 60 ss.; A. Ruggeri, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, n. 1/2020, spec. p. 212; M. Olivetti, *Così le norme contro il Coronavirus possono rievocare il "dictator"*, in *Avvenire.it*, 11 marzo 2020; M. Betzu e P. Ciarlo, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, p. 574 ss.; M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo (Giurcost.org)*, 11 aprile 2020; S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del Terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020, p. 11 ss.

dinamiche ordinamentali. Si delineano, in tal modo, i presupposti per un più consapevole inquadramento (giuridico e non solo) di alcune questioni: in questa chiave, l'emergenza epidemiologica finisce col fornire utili strumenti di interpretazione (anche) della ordinarietà, che ancorano l'analisi ad un quadro sistematico e concettuale stabile, sganciato dal riferimento esclusivo alle drammatiche vicende della pandemia.

2. Confinamenti, confini e comparazione tra assetti autonomistici.

L'approccio appena suggerito può essere messo alla prova sul piano delle relazioni tra livelli territoriali di governo, osservato – nella prospettiva della presente raccolta di scritti – in termini di comparazione tra ordinamento italiano e spagnolo.

E, proprio in questa chiave comparativa, appare opportuna una prima osservazione di carattere generale.

La tensione che si produce nelle relazioni tra centro e periferia – soprattutto nelle fasi iniziali della diffusione del contagio – giunge fino al punto di evocare la chiusura degli enti autonomi sub-statali entro i propri *confini*. Un esito, questo, comprensibilmente temuto dal Governo spagnolo: la pandemia irrompe infatti a ridosso della crisi catalana, arginata con interventi della giurisdizione penale – spesso abnormi nella loro portata³ – ma tutt'altro che risolta sul piano politico⁴; il semplice disallineamento del presidente della *Generalitat de Catalunya* dalla imposizione di misure di confinamento ritenute troppo morbide (una valutazione su cui successivamente si registrerà invero una certa convergenza, che condurrà ad un diverso approccio da parte degli stessi poteri centrali)⁵ non poteva non evocare l'immagine di una Catalogna separata.

³ Cfr. L. Ferrajoli, *Sobre la cuestión catalana: deshaciendo un posible equívoco*, in *www.sinpermiso.info*, 22 dicembre 2019 (ultima consultazione 13 ottobre 2022), che, pur muovendo da posizioni critiche nei confronti dell'indipendentismo catalano, non rinuncia a manifestare forti perplessità sull'inquadramento della vicenda dal punto di vista penalistico. In senso più ampio, in tema, v. R. Selmini, *Criminalizzazione e repressione del dissenso politico. Il caso della mobilitazione independentista catalana*, in *Criminalia*, 2020, p. 431 ss.; più di recente R. Selmini e B. Salellas i Vilar, *Da Barcellona a Leningrado: riflessioni sulla criminalizzazione del movimento independentista catalano*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 2/2022, p. 7 ss.

⁴ Non è possibile, in questa sede, soffermarsi sulle complesse vicende, più e meno recenti, della questione independentista: per alcuni spunti sul tema sia consentito rinviare a G. Ferraiuolo, *La petita pàtria catalana nello scontro tra unilateralismi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019.

⁵ Per una ricostruzione di tali vicende cfr., ad esempio, A. Galán Galán e E. Roig Molés, *Estado autonómico y crisis de la Covid-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2020 (numero speciale), spec. p. 41 ss.

Meno prevedibile invece, sul versante italiano, la prospettazione della chiusura dei *confini* regionali: uno scenario, in questo caso, più che effettivamente temuto dai poteri centrali, demagogicamente minacciato da alcuni *governatori* (formula impropria, invalsa nel lessico del dibattito pubblico per indicare i presidenti di Giunta regionale); e in ispecie – dato ancor più inatteso – minacciato da *governatori* meridionali⁶, laddove pulsioni disgregatrici erano state imputate, anche qui immediatamente a ridosso della pandemia, alle iniziative di alcuni presidenti di regione settentrionali, intese ad attivare – anche mediante il non necessario (e anzi problematico) ricorso a referendum consultivi – la clausola di differenziazione contemplata dall’art. 116, comma 3, Cost.⁷.

I riferimenti – pur minimi – a tali vicende, e alle sorprese e ai paradossi che dietro di esse è dato scorgere, inducono forse a riflettere sull’esigenza di rimeditare il raffronto tra assetti autonomistici italiano e spagnolo, mettendo ordine tra elementi che differenziano e accomunano le due esperienze.

La logica di fondo e le premesse ordinamentali su cui si reggono i due sistemi paiono infatti spingere verso una comparazione da condurre per differenze piuttosto che per analogie. Basti qui ricordare l’evocativa immagine di una *Nazione di nazioni*, ben presente nel dibattito spagnolo sin dalla fase della transizione democratica⁸ (e che risuona, in qualche modo, nella stessa lettera dell’art. 2 della Costituzione del 1978) ma sostanzialmente estranea all’esperienza italiana. Anche quando una simile prospettiva potrebbe ritenersi si sia affacciata nel nostro ordinamento, invero in una fase ormai avanzata del suo sviluppo, essa è stata prontamente stigmatizzata come tentativo *insistente e maldestro* di costruzione di una “comunità immaginata”⁹.

Valorizzando questo dato, si può osservare che se alcuni ordinamenti costituzionali entrano in crisi per un grado di asimmetria troppo elevato, in altri esiti non meno gravi rischiano di

⁶ Esemplicativa, in tal senso, la vicenda analizzata da A. D’Aloia, *L’art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l’insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei ‘propri confini’*, in *Dirittifondamentali.it*, 18 aprile 2020.

⁷ Iniziative rispetto alle quali si è appunto ragionato in termini di *secessione dei ricchi*: cfr. G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019.

⁸ Cfr. J. Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, 1985, trad. it. *Nazionalità e nazionalismo in Spagna. Autonomie, federalismo e autodeterminazione*, Napoli, 2016, p. 88; la formula è più di recente ripresa da F. Rubio Llorente, *Defectos de forma*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 100/2014, p. 157 ss.; e, in parte, da S. Muñoz Machado, *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, 2014, p. 220 ss.

⁹ Y. Mény e Y. Surel, *Par le peuple, pour le peuple*, Paris 2000, trad. italiana *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004, p. 285.

determinarsi in ragione di un grado di asimmetria troppo basso: sul piano analitico, ciò che acquisisce rilievo decisivo non è tanto (o non solo) una misurazione quantitativa dell'autonomia quanto, piuttosto, una valutazione sul contatto che uno specifico sistema mantiene con le connotazioni della realtà politico-sociale su cui si innesta. In proposito, risulta esemplificativa la formula del *café para todos* con cui nel dibattito spagnolo si rappresenta, criticamente, la tendenza unificatrice che ha plasmato un assetto autonomistico concepito, almeno nelle sue premesse, secondo una logica spiccatamente asimmetrica¹⁰ (e che secondo tale logica continua spesso ad essere raccontato).

Provando a riversare gli spunti sin qui raccolti sul piano delle categorie analitiche, è possibile ricorrere alla distinzione tra assetti autonomistici che rispondono ad uno schema *plurinazionale* e quelli che rispondono ad uno schema *territoriale*. Per riprendere le definizioni proposte da Enric Fossas, si guarda, nel primo caso, a ordinamenti la cui «composizione nazionale [...] non risulta definitivamente risolta ed è oggetto di dibattito politico»; in questo caso, l'assetto territoriale dei poteri è teso, primariamente, a “sistemare in un medesimo spazio politico diverse comunità che reclamano una identità nazionale propria e rivendicano un livello di autogoverno sufficiente a garantirne il mantenimento e lo sviluppo”. La formula opposta – il *federalismo territoriale* – rappresenta invece una più semplice “forma di organizzare il potere su base territoriale indipendentemente dalla composizione etnico-culturale della popolazione, al fine di assicurare una maggior efficacia al governo, maggiore prossimità ai cittadini e una garanzia dei loro diritti quale risultato di una nuova divisione del potere”¹¹.

Come si dirà, l'elemento decisivo per identificare le due diverse logiche va individuato nelle connotazioni del sistema dei partiti¹². Non deve sorprendere che a risultare decisivo

¹⁰ Cfr. C. Viver i Pi-Sunyer, *El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'ordenament jurídic espanyol*, in F. Requejo e A.G. Gagnon (a cura di), *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelona, 2010, p. 225; J. Burgueño, *Caffè per tutti: l'autonomia diffusa minaccia lo Stato*, in *Limes*, n. 4/2012, p. 125 ss.; S. Muñoz Machado, *Cataluña*, cit., p. 222.

¹¹ Cfr. E. Fossas Espadaler, *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in A. Mastromarino, J.M. Castellá Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, p. 93 s. (mia la traduzione). Le stesse erano già prospettate, nei medesimi termini, in E. Fossas Espadaler, F. Requejo, *Introducción*, in AA. VV., *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid 1999, p. 11. In tema, v. pure J. Cagiao y Conde, *Tres maneras de entender el federalismo. Pi i Maragall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid 2014, spec. p. 237 ss.

¹² La distinzione tra federalismo territoriale e plurinazionale rivela così qualche assonanza – in ragione della esigenza di guardare alla dimensione extra-giuridica per qualificare (anche) dal punto di vista giuridico alcuni fenomeni – con quelle visioni che riconducono al modello federale (segnandone così la distanza da quello regionale) le esperienze caratterizzate dalla «esistenza di un'opinione pubblica, di una società regionale:

nella qualificazione di assetti ordinamentali sul piano giuridico-costituzionale sia un dato politico-fattuale: non almeno chi si riconosca nella opzione metodologica, ascrivibile in Italia a Leopoldo Elia, che riteneva poco proficuo uno studio della forma di governo che omettesse di considerare la dimensione partitica¹³. Guardando questo scritto agli assetti istituzionali regionali, per come incisi dalla crisi pandemica, la considerazione di quella dimensione diverrà allora irrinunciabile da una duplice prospettiva: quella dei rapporti tra livelli di governo (statale e regionale) e, al contempo, quella delle relazioni interorganiche di livello regionale.

3. Vicende del regionalismo italiano e trasformazione del sistema partitico.

Come rilevano gli assetti partitici rispetto alla richiamata distinzione tra federalismo plurinazionale e federalismo territoriale? Solo nel primo, e non nel secondo, si riscontra una significativa asimmetria tra centro e periferia, con la presenza “di forze nazionaliste fortemente radicate in determinati territori, con un peso decisivo anche nel sistema politico statale”¹⁴.

Anche per tale strada si conferma la distanza tra gli ordinamenti dal cui raffronto questo lavoro ha preso le mosse.

La presenza di partiti di ambito non statale, nelle Comunità autonome che esprimono *nazionalità* (per usare la formula dell’art. 2 della Costituzione spagnola), è dato consolidato nell’esperienza spagnola nel lungo periodo storico: non solo, dunque, nel presente, nei momenti di tensione territoriale registratesi prima nei Paesi baschi, poi in Catalogna, ma già dall’avvio dell’esperienza democratica e dalle fasi che la precedono¹⁵.

In Italia, al contrario, è proprio la mancata strutturazione di dinamiche partitiche di livello regionale ad essere da tempo diffusamente percepita come uno dei principali elementi di

ocorrerà allora verificare l’esistenza di strutture della società civile, culturale, economica aventi un fondamentale radicamento e collegamento regionale (partiti, giornali, associazionismo economico e imprenditoriale)» (così B. Caravita di Toritto, (voce) *Stato Federale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, pp. 5737-5738).

¹³ L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 634 ss.

¹⁴ E. Fossas Espadaler, *Estado*, op. cit.

¹⁵ Come è messo bene in evidenza, per la Catalogna, da M. Caminal, *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*, Barcelona, 1998.

incompiutezza dell'assetto autonomistico¹⁶.

Si potrebbe ritenere che siffatta uniformità sia stata spezzata, a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso, dall'avvento della Lega Nord. Tale soggetto, tuttavia, ha sempre mostrato una certa ambiguità sia nella identità rivendicata (Veneta? Lombarda? Padana?)¹⁷ sia nella strategia della sua azione politica. I partiti nazionalisti di ambito non statale, infatti, nel relazionarsi alla dimensione statale si muovono di norma come partiti «di pressione», più che come partiti di governo¹⁸. Diversamente, il *nazionalismo* leghista, già a partire dal 1994, si è quasi sempre presentato in coalizione con partiti di ambito statale (spesso con una connotazione nazional-statalista) ed è tra i partiti che registrano la maggiore presenza negli esecutivi statali, partecipandovi a pieno titolo con propri esponenti nella compagine governativa.

Tali ambiguità sono esemplarmente rappresentate dalla più recente evoluzione del partito, accreditatosi nella veste di Lega *nazionale* (della nazione italiana), peraltro con una piattaforma ideologica che ha al cuore la difesa e la riaffermazione populistica di quella stessa sovranità (la sovranità dello Stato italiano) che in passato dichiarava di voler disarticolare; un partito che dunque, in coerenza con questa evoluzione, ricerca complicità tra le forze della estrema destra europea, preferendo ad esempio ai partiti

¹⁶ Tra i tanti, cfr. M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, p. 680 ss.; G. Tarli Barbieri, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 809-810; U. De Siervo, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, p. 760; in riferimento all'originario assetto costituzionale, già A. D'Atena, *Regione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988, § 14. Per un'analisi del tema da una prospettiva sociopolitica, cfr. R. Segatori, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5-6/2010, p. 451 ss.

¹⁷ Cfr. D. Petrosino, *Democrazie di fine secolo. L'epoca delle secessioni?*, in C. De Fiore e D. Petrosino, *Secessione*, Roma, 1996, p. 76: l'immaginario leghista è caratterizzato dal costante mutare di "natura e [...] confini della identità rivendicata – piemontesi, lombardi, veneti, liguri, i popoli del nord – [...]. Soprattutto l'identità richiamata non ha mai trovato segni unificatori ma si è di volta in volta espressa [...] in termini oppositivi, negativi (contro gli immigrati, contro i meridionali, contro i burocrati e i politicanti romani)".

¹⁸ Come diffusamente rilevato dalla letteratura politologica: cfr. S. Ventura, *Asimmetrie, competizione partitica e dinamiche centrifughe nelle nuove forme di Stato decentrate*, in Id. (a cura di), *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, 2008, pp. 199-200; F. Tronconi, *I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*, Bologna, 2009, p. 50 ss.; O. Lanza, *Spagna: sistema partitico o sistemi partitici?*, in P. Grilli di Cortona - G. Pasquino (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, 2007, p. 148; J. de Esteban e L. López Guerra, *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, 1982, p. 172 ss.; I. Molas, *Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos*, in P. de Vega (a cura di), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, 1977, p. 189 ss. L'appoggio agli esecutivi statali rischia di entrare in conflitto con l'essenza stessa di tali forze. Non è un caso che, laddove esse si orientino in tale direzione, paghino di norma il prezzo di delicate fibrillazioni interne e della perdita di consenso nella comunità territoriale di riferimento: una sanzione politica per una condotta ritenuta incoerente, che si sostanzia in "compromessi con i partiti e l'establishment statale, a cui normalmente si contrappongono" (F. Tronconi, op. cit., p. 58).

dell'indipendentismo catalano i neofranchisti di Vox.

Sarebbe però ingenuo ritenere che ai processi di trasformazione che hanno interessato il regionalismo italiano (nella direzione, quantomeno sulla carta, di un accrescimento degli spazi di autonomia) non si sia accompagnato alcun mutamento – non incerto e occasionale, ma solido e di impatto sistemico – degli assetti partitici. Il punto è che mutamento vi è stato, ma non nella direzione di una asimmetria alla spagnola, di segno plurinazionale; e invero, come si proverà ad argomentare, nemmeno in quella di un virtuoso decentramento democratico della rappresentanza partitica.

Per comprendere la portata della trasformazione, occorre ricordare come i processi di riforma dell'autonomia, realizzatisi in Italia a cavallo dei due millenni, siano stati sostenuti da due fondamentali spinte, simultanee ma probabilmente divergenti: quella alla territorializzazione e quella alla personalizzazione. È proprio nella dimensione regionale che la seconda trova particolare campo, in forza di una torsione monocratica della forma di governo¹⁹ nella sua variante più estrema, introdotta prima, in via transitoria, dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 e poi confermata dalle scelte statutarie delle regioni.

Viene costruito un assetto di relazioni interorganiche tutto sbilanciato su pretese esigenze di governabilità. L'elezione diretta del presidente è congegnata, attraverso il premio di maggioranza, in modo da preconstituiregli, meccanicamente, una solida maggioranza in consiglio. Dalla elezione del presidente dipendono pertanto gli equilibri politici dell'assemblea, il che fa invero perdere di vista la separazione tipica del presidenzialismo, concepita – in quel modello – in chiave di bilanciamento dell'esecutivo monocratico. Si mantiene in vita, diversamente, un *simulacro* di relazione fiduciaria²⁰, che potrebbe evocare formule di natura parlamentare, se non fosse per il non trascurabile dettaglio che è la maggioranza consiliare ad essere *espressa* dal presidente eletto (si è parlato di un modello Westminster a polarità invertita)²¹. Tale fiducia, peraltro, risulta di fatto cristallizzata, in quanto la revoca della stessa da parte del Consiglio comporta lo scioglimento automatico

¹⁹ Su cui cfr. S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, p. 60 ss.

²⁰ Cfr. P. Ciarlo, *Il Presidenzialismo regional style*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, p. 132; in merito v. anche O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, p. 213 ss.

²¹ Così A. Mangia, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, p. 770: “non è il capo del governo a dovere avere la fiducia della maggioranza dell'assemblea, ma – garantita questa fiducia già dalla legge – sono i singoli componenti della maggioranza a dovere avere il ‘gradimento’ del capo del governo che può determinare, in ogni momento, la dissoluzione dell'assemblea con le proprie dimissioni”.

dell'assemblea, per effetto della clausola *simul simul*: un deterrente di sicuro impatto, che ha reso l'istituto sostanzialmente inoperante²².

Non sono mancati – e non mancano oggi – gli entusiasti di questa logica di segno, più che maggioritario, *maggioritarista*²³, introdotta prima nei comuni, poi estesa a livello regionale e che si è ritenuto andasse replicata anche nella dimensione statale, evocando l'immagine del *Sindaco d'Italia*²⁴. Non è però mancato chi, da subito, ha inteso mettere in guardia dai *fanatici dell'elezione diretta*, “propensi ad una fiducia illimitata nel binomio monocrazia-democrazia, che ha abbagliato troppi novatori”²⁵. E, in effetti, era sin troppo evidente la concezione *unidimensionale* del potere sottesa alla nuova forma di governo regionale²⁶: un assetto, pertanto, particolarmente esposto all'esito populista della “unificazione del popolo [in questo caso del popolo regionale] sotto un leader”²⁷.

Oggi, a oltre vent'anni dall'adozione di quel modello, le valutazioni sul suo rendimento possono fondarsi su una molteplicità di dati e indicatori.

Si è da tempo registrata, ad esempio, quella che è stata definita *fuga dalla legge* (regionale), cui è seguita una *fuga dal regolamento*, con la presa di campo di atti (formalmente) amministrativi della Giunta efficacemente definiti di *criptonormazione*²⁸ (e ciò è accaduto,

²² Come previsto, con largo anticipo, nella ricostruzione di P. Ciarlo, *Il Presidenzialismo*, loc. cit. Discorso diverso vale per il *potere* di dimissioni del Presidente, anch'esso governato dal *simul simul*, che gioca però in chiave di ulteriore rafforzamento dell'esecutivo monocratico piuttosto che di bilanciamento del suo potere.

²³ Riprendo la formula di N. Urbinati, *Cinque domande a Nadia Urbinati su democrazia e popolo*, in *Il Mulino*, n. 2/2018, pp. 331-332, ad avviso della quale “il populismo vuole riscrivere le Costituzioni per dare più potere alle maggioranze elette. I governi populistici quando hanno successo possono, o tendono a, prendere la Costituzione per riscriverla e dare alla maggioranza un potere meno vincolato. Quello populista è un sistema che potremmo chiamare ‘maggioritarista’, non tanto maggioritario”.

²⁴ Il carattere *retorico* e *fuorviante* di tale immagine è stigmatizzato da M. Luciani, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011, p. 8.

²⁵ L. Elia, *Introduzione*, in M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. XIV

²⁶ Cfr. S. Staiano, *Prefazione. Dai sindaci ai governatori*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, p. XII; in senso analogo, v. A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003, che parla di “monocrazia elettiva”.

²⁷ L'espressione è di N. Urbinati, *Il populismo come confine estremo della democrazia rappresentativa. Risposta a McCormick e a Del Savio e Mameli*, in *Micromega – Il rasoio di Occam*, n. 2/2014; Id., *Un termine abusato, un fenomeno controverso*, in J.W. Müller, *Cos'è il populismo?*, Milano, 2017, p. XVII; e ora, più ampiamente, Id., *Me The People. How Populism Transforms Democracy*, Cambridge, 2019, trad. it. *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2020, p. 189 ss. Un siffatto esito – quello della “unificazione del popolo sotto un leader” – è stato qualificato dalla dottrina costituzionalistica come *populismo in senso proprio*: cfr. S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 20.

²⁸ In riferimento a tali tendenze, senza pretesa di esaustività, cfr. ad esempio F. Marangoni, *Organizzazione delle assemblee e processo legislativo*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, 2013, pp. 130-131; M. Massa, *I regolamenti regionali nella prassi*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2011, p. 12 ss.

in particolare, in quelle regioni dove il Consiglio ha conservato un controllo – più o meno intenso – sull’esercizio della potestà regolamentare). Allo stesso modo, si è potuta osservare la tendenza a commissariare i poteri regionali da parte dello Stato, per poi affidarli al medesimo Presidente della Giunta: non muta il soggetto decisore, piuttosto ne muta il piano della responsabilità, non più collocata nella dimensione politica regionale ma in quella statale, operando nei confronti del Governo nazionale²⁹.

Si tratta di esiti che non possono essere qui approfonditi, ma che paiono convergenti e, per alcuni versi, paradossali: due organi – Presidente e Consiglio – investiti simultaneamente e plasmati in via normativa per risultare ad ogni costo politicamente omogenei (e che si impone, sempre per via normativa, cadano necessariamente insieme, così come insieme sono nati) si muovono in maniera del tutto disarticolata, con il Presidente della Giunta che tende ad aggirare il Consiglio (pur controllandone, in teoria, la maggioranza).

La *fuga* che in definitiva si realizza è pertanto fuga dall’assemblea regionale; dunque, fuga dalla rappresentanza che il territorio esprime e, in definitiva, dal territorio medesimo.

È in simili snodi che si comprende come la spinta alla personalizzazione abbia in larga parte fagocitato quella alla territorializzazione. Un esito, anche questo, prontamente prefigurato da una parte della letteratura costituzionalistica, già a pochi anni dalla revisione della legge cost. n. 1/1999: «il protagonismo politico-istituzionale dei Presidenti eletti tende a svincolarsi dal riferimento al territorio [...]. La Regione è un punto di appoggio che, grazie alla visibilità ottenuta con l’elezione popolare diretta, permette di avere un ruolo nella scena politica nazionale, di partecipare ai complessi giochi fatti di messaggi, critiche, alleanze, invettive, conflitti fra simboli e proposte ipersemplicate che si affollano in uno spazio politico regionale interamente dominato dai media. Ma della Regione come istituzione, dell’idea cara ai maestri del diritto costituzionale di un indirizzo politico regionale autonomo rispetto a quello dello Stato, che cosa resta?»³⁰.

²⁹ Sul punto, criticamente, v. S. Mangiameli, *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, in L. Vandelli e F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo, alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 507; G. Pitruzzella, *L’impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1241.

³⁰ Così G. Pitruzzella, *L’impatto*, cit., pp. 1241-1243. L’autore trae spunto dalla riflessione di I. Diamanti, *Mappe*, cit., p. 23, che si esprime in questi termini: «il crescente ricorso al territorio nel discorso politico coincide e si combina con la perdita di significato che esso rivela, invece, nello spiegare i risultati della competizione elettorale, le forme e i luoghi dell’azione politica e dei partiti, che oggi sembrano orientati, insediati altrove: proiettati su base nazionale, piuttosto che locale; centrale, piuttosto che periferica; attenti ai media e alla comunicazione, piuttosto che al territorio, alla società e alla partecipazione». In senso analogo, vedi anche M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del*

4. Il disvelamento: le dinamiche della forma di governo regionale nella crisi pandemica.

Nella crisi pandemica può dunque intravedersi quella valenza disvelatrice cui si è fatto cenno in apertura anche in riferimento alle dinamiche politiche regionali: tendenze da tempo in atto emergono nitidamente, in tutta la loro effettiva consistenza e nelle loro più gravi criticità, nello scenario determinatosi per effetto del Covid.

In questa sede, sarebbe eccessiva la pretesa di ricostruire compiutamente, in tutta la loro complessità, quelle dinamiche, anche nel loro intreccio con la dimensione statale. La vicenda italiana ha senz'altro mostrato un ruolo oscillante delle Regioni nella gestione della pandemia³¹. La sensazione di fondo, per chi scrive, è che lo Stato sia stato sempre il vero regolatore delle relazioni tra livelli di governo: dosando il ricorso a strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti degli enti territoriali³²; evitando di attivare i più penetranti meccanismi costituzionali posti a presidio delle esigenze unitarie (in specie i poteri sostitutivi previsti all'art. 120 Cost., tra i cui presupposti ricorre il “pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”³³); dettando previsioni normative ora con una bassa capacità conformativa, ora espressamente rivolte a dare copertura (*ex ante* o *ex post*) agli interventi regionali³⁴. Tutto questo nella ricerca probabilmente, oltre che di una – in

Titolo V, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, p. 40, che sottolinea come le dinamiche della società della comunicazione “esaltano il ruolo degli organi monocratici e tendono a deterritorializzare la funzione”; P. Ciarlo, *Interessi territoriali e sistemi politici*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, pp. 139-140.

³¹ Per alcuni primi tentativi di bilancio cfr. U. Allegretti e E. Balboni, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 9 aprile 2020; M. Cosulich, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Amministrazione in cammino*, 2 aprile 2020. Più di recente, si vedano i diversi contributi pubblicati nei fascicoli n. 1-2/2021 di *Le Regioni* e n. 1/2021 di *Le Istituzioni del federalismo*.

³² Sul tema cfr. A. Vuolo, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto all'epidemia*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno*, cit., p. 305 ss.

³³ Cfr. R. Bin, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in *lacostituzione.info*, 3 aprile 2020; A. Morelli e A.M. Poggi, *Editoriale. Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020, pp. 1-2.

³⁴ Su tale profilo, relativamente alle previsioni di cui agli artt. 2 e 3, d.l. n. 6/2020, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito in legge 5 marzo 2020, n. 13, cfr., con diversità di posizioni, S. Staiano, *Né modello né sistema*, cit.; M. Luciani, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 17 ss.; G. Boggero, *Le “more” dell'adozione dei Dpcm sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, n.

ipotesi – più efficace gestione della crisi epidemiologica, di una condivisione, talora forse di una vera e propria dismissione, delle responsabilità politiche³⁵: uno Stato, e il suo Governo, non tanto succube delle regioni ma che piuttosto accetta, modera, in alcuni casi alimenta, una schizofrenia autonomista³⁶, pur avendo a disposizione strumenti per contenerla.

In un simile contesto, il vero elemento di criticità è stato rappresentato – qui il punto su cui si intende concentrare l’attenzione – dell’eccesso di ruolo dei Presidenti di regione, epicentro di assetti organizzativi fortemente sbilanciati in chiave monocratica e dunque spesso dediti, prima di ogni altra cosa, a catalizzare consensi sulla propria persona, talora in vista di consultazioni elettorali destinate a svolgersi immediatamente a ridosso del superamento delle fasi più critiche della pandemia.

Proprio nell’esito delle elezioni regionali tenutesi nel 2020 – nel pieno dunque della situazione emergenziale, che ne ha addirittura determinato il differimento³⁷ – è stato intravisto da taluno il consolidarsi di uno schema bipolare³⁸. Non sembra tuttavia che gli assetti politici regionali siano andati disponendosi secondo una equilibrata e ordinata dinamica maggioritario-contrappositiva.

In primo luogo, non è mai democraticamente rassicurante il dato di presidenti eletti con il 70, o con il 76 per cento di voti (sono i risultati riportati in Campania e Veneto). Ciò dovrebbe quantomeno indurre a interrogarsi su quanto del consenso ottenuto sia ascrivibile a logiche di influenza e quanto a logiche di dominio³⁹; e ciò occorrerebbe chiederselo, in particolare, nei contesti regionali dove gli apparati istituzionali e amministrativi non

1/2020, p. 361 ss. Uno schema analogo di articolazione di interventi statali e territoriali sarà riproposto nel d.l. n. 19/2020, *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito in l. n. 35/2020, sempre agli artt. 2 e 3.

³⁵ Esemplicativi i dati riportati da A. Celotto, op. cit., 13 ss.

³⁶ Tale approccio è rinvenibile, oltre che nelle già richiamate previsioni degli artt. 2 e 3, d.l. n. 6/2020 e n. 19/2020, nella complessiva struttura del DPCM del 17 maggio 2020, *Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica*, pubblicato in GU n.126 del 17 maggio 2020.

³⁷ Per effetto del d.l. n. 26/2020, *Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*, nello specifico dell’art. 1, comma 1, lett. d).

³⁸ Così M. Rubechi e A. Sterpa, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazioni dei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi.it*, 23 settembre 2020, *passim* (spec. p. 8 e p. 15s s.).

³⁹ Occorrerebbe in altri termini comprendere, attraverso «il modulo del “network sociale” [...] quanto [...] appartenga al campo delle “relazioni di influenza”, cioè al campo della trasmissione intenzionale di comunicazione, al fine di modificare l’opinione dei destinatari; e quanto alle “relazioni di dominio”, nelle quali l’attore politico controlla il comportamento di altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni» (la proposta analitica è formulata da S. Staiano, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, n. 3/2012, p. 20).

sembrano spiccare, almeno ad uno sguardo superficiale, per efficienza e qualità.

È necessario poi valutare cosa abbia comportato questo assetto asseritamente bipolare in termini di semplificazione politica. Si guardi al caso della Campania: la coalizione elettorale del Presidente vincente è composta da quindici liste, di cui ben dodici (parliamo della sola area di maggioranza) ottengono seggi in un'assemblea legislativa di cinquantuno componenti⁴⁰. Segnalava Duverger che “il pluripartitismo indebolisce il governo in regime parlamentare, ma lo rafforza in regime presidenziale”⁴¹: se quello delle regioni, come sembra, è nella sostanza un presidenzialismo a presidente rafforzato, sono evidenti gli effetti che la descritta frammentazione della rappresentanza è destinata a produrre.

Nella prima ondata della pandemia, si sono visti presidenti di regione impegnati in una “disordinata corsa a riempire veri o presunti vuoti di disciplina o a dar luogo a normative anche fortemente differenziate non solo per obiettive necessità di adeguamento a situazioni locali, ma anche per pura polemica politica con il Governo nazionale o per smania individualistica di visibilità, in vista del possibile, successivo sfruttamento elettorale”⁴². Nella seconda ondata, i medesimi presidenti, rieletti, cambiano repentinamente strategie nella gestione dell'emergenza, laddove ciò è richiesto dalla ricerca di una costante identificazione con i sentimenti del popolo che devono personificare. Quello che più interessa notare è però che la rappresentazione di queste mutevoli pratiche di rispecchiamento⁴³ non si produce nelle sedi istituzionali, al cospetto delle forze (regionali) di opposizione, che controllano, incalzano e lavorano alla prospettiva dell'alternanza tra *uomini e programmi*⁴⁴, come vorrebbe una sana logica maggioritaria. La dialettica politica territoriale è completamente pretermessa e tutto si gioca in polemica, talvolta aspra, con il Governo nazionale (o con singoli ministri), per lo più attraverso messaggi diramati in rete, senza neanche spazi di interlocuzione con la stampa.

È in tali tratti, dunque, che la forma di governo regionale è disvelata in tutta la sua

⁴⁰ Su tali profili, e sui riflessi sulla composizione del Consiglio regionale campano, cfr. R. Ricciardelli, *L'avvio della XI legislatura del Consiglio regionale della Campania. Qualcosa di nuovo, anzi d'antico, nell'evoluzione della forma di governo*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 399 ss.

⁴¹ M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, 1951, trad. it. *I partiti politici*, Milano, 1975, p. 495.

⁴² G. Silvestri, *Covid-19*, cit.

⁴³ Sul populismo inteso come forma di *rispecchiamento* (una «tecnica che pretermette la formulazione di programmi politici, intorno alla cui elaborazione e attuazione ricercare il consenso attraverso la verifica nel tempo, e asseconda invece pulsioni maggioritarie, spesso non internamente coerenti, rilevate attraverso sondaggi, in modo da ottenere adesioni di tipo plebiscitario»), cfr. S. Staiano, *Né modello né sistema*, cit., p. 42 ss.

⁴⁴ Cfr. L. Elia, *Governo*, cit., p. 650.

unidimensionalità⁴⁵.

L'intermediazione partitica – questa la trasformazione di cui prendere atto, e da cui partire anche nella prospettiva della comparazione – perde la sua valenza di vettore democratico-rappresentativo in ragione dell'affermarsi di una logica plebiscitaria, tutta incentrata sulla figura monocratica del Presidente. È intorno ai presidenti che ha preso forma il mutamento partitico: si sono oramai consolidati partiti personali per i quali il territorio non esprime né identità (secondo la logica plurinazionale) né rappresentanza decentrata (secondo la logica territoriale), ma costituisce soltanto l'elemento spaziale che delimita il bacino di relazioni e consenso del *capo* di volta in volta chiamato a unificare il popolo.

Di questi nuovi soggetti partitici è plastica espressione il fenomeno delle cd. liste dei presidenti: esse nascono, nell'immediatezza del momento elettorale, come autonome rispetto ai partiti ordinariamente riconoscibili nello scenario politico (nazionale e regionale). Ma la loro affermazione è tutt'altro che marginale: nel 2020, in Veneto, la Lista Zaia (partito personale del presidente) conquista il 44 per cento dei voti, mentre la Lega (il partito tradizionale del presidente) si attesta al 16.

Si tratta di dinamiche che dovrebbero far riflettere, forse prima che in chiave autonomistica, in chiave democratica. Dinamiche da tempo percepibili, che le drammatiche vicende della pandemia hanno semplicemente reso più evidenti. La sensazione, tuttavia, è che si continui ad eludere la riflessione su di esse: da un lato, non si rinuncia a rilanciare, anche per il livello statale, la proposta presidenzialista (con ogni probabilità di un presidenzialismo frainteso, che assume come modello proprio quello affermatosi nelle regioni); dall'altro, alla discussione relativa alle disfunzioni degli assetti organizzativi, si preferisce talvolta, in maniera decisamente più *tranchant*, mettere in discussione le regioni in quanto tali⁴⁶, dimenticandone la valenza democratizzatrice che – in chiave *territoriale* – è ad esse potenzialmente sottesa.

Abstract: muovendo da una comparazione tra le linee di fondo del regionalismo italiano e

⁴⁵ Per una puntuale disamina dei risultati alla luce di alcuni degli indici di personalizzazione individuati dalla dottrina politologica (in specie cfr. F. Musella, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, 2009, p. 93 ss.), v. S. Cafiero, *I «governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre del 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020.

⁴⁶ Per un inquadramento di tali tendenze, cfr. S. Parisi, *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 185 ss.; F. Cortese, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2021, p. 107 ss.; A. Morelli, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021 p. 162 ss.

quelle del regionalismo spagnolo, svolta valorizzando i profili di distanza che emergono ove si ponga attenzione al dato politico-partitico, il contributo indaga la capacità della pandemia da Covid-19 di *disvelare* alcune dinamiche di lungo periodo dell'assetto regionale italiano. In particolare, l'attenzione è concentrata sulle molteplici disfunzioni – attinenti al rapporto fra centro e periferia come a quello fra comunità territoriale e istituzioni rappresentative locali – riconducibili alla forma di governo «a presidente eletto» e alla torsione monocratica da questa innescata.

Abstract: moving from a comparison between the underlying traits of the Italian and Spanish regional systems, which highlights the differences emerging from an adequate consideration of the political element and the party system, the paper examines the Covid-19 pandemic's capacity to reveal some long-term dynamics of Italian regionalism. Attention is drawn, in particular, to the many dysfunctions – regarding centre-periphery relations as well as those between the territorial community and the local representative institutions – arising from the form of government «with an elected president» and the resulting monocratic transformation.

Parole chiave: federalismo territoriale – federalismo plurinazionale – sistema dei partiti – regionalismo italiano – torsione monocratica.

Key words: territorial federalism – pluri-national federalism – party system – Italian regionalism – monocratic transformation.