

FRANCESCO PALERMO*

Divari territoriali e asimmetrie: l'impatto del PNRR e di altre riforme sulla struttura del regionalismo italiano**

ABSTRACT (EN): The National Recovery and Resilience Plan (PNRR) has significantly influenced the functioning of Italy's regional system. One of its core goals is to address "persistent territorial disparities", primarily through infrastructure investments. However, the plan's centralized governance and management have limited the capacity for differentiated interventions by regional and local authorities. Alongside other essential reforms, such as digitization and the establishment of "essential levels of performance" (LEPs), the overall effect has been to limit regional differences rather than genuinely reduce disparities. This outcome reflects deeper structural issues. On one hand, Italian regionalism is marked by a pervasive scepticism toward decentralization and differentiation. On the other, emergency conditions (such as those underpinning the PNRR) are too easily invoked to override the ordinary distribution of powers. The essay advocates for clearer regulation of emergency frameworks, emphasizing the valuable insights that comparative federal studies can offer in shaping such norms.

ABSTRACT (IT): Il PNRR ha impattato in modo significativo sull'operatività del sistema regionale italiano. Uno degli obiettivi principali del piano è la riduzione dei "perduranti divari territoriali", specie attraverso investimenti infrastrutturali. La governance e la gestione del piano hanno avuto una impostazione dirigistica dal centro che ha ridotto soprattutto i margini di intervento differenziato degli enti territoriali. Unitamente ad altre riforme necessarie, quali la digitalizzazione o la determinazione dei LEP, l'effetto complessivo è stata una compressione delle differenze più della riduzione dei divari. Si tratta tuttavia di un prevedibile effetto di problemi che stanno a monte. Da un lato, il generale sospetto nei confronti del decentramento e della differenziazione che permea il regionalismo italiano. Dall'altro, l'eccessiva facilità con cui condizioni emergenziali – di cui il PNRR è il frutto – possono essere invocate per derogare al normale riparto delle competenze. Il saggio sostiene la necessità di una più puntuale disciplina delle situazioni di emergenza, tenendo in conto del contributo che può derivare sul punto dagli studi federali comparati.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il punto di innesto. – 3. La *governance* del PNRR e le Regioni. – 4. PNRR e dintorni: l'impatto delle emergenze sui sistemi territoriali. – 5. Autonomia come risposta. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è il documento che determina l'indirizzo politico per l'impiego delle risorse finanziarie messe a disposizione degli Stati membri dell'Unione europea dal Programma *Next Generation EU*, e più in particolare dagli strumenti

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Verona; Direttore dell'Istituto di studi federali comparati di Eurac Research, Bolzano.

** Articolo sottoposto a referaggio.

previsti nel *Recovery and Resilience Facility* (RRF). Il Piano nazionale italiano (il più corposo tra quelli di tutti gli Stati membri, che mobilita investimenti per 230 miliardi di euro, considerando anche le risorse del fondo complementare) si fonda su tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Quest'ultima prevede a sua volta tre priorità principali: parità di genere, valorizzazione dei giovani e superamento dei divari territoriali. Il Piano afferma espressamente che "il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del PNRR"¹, con ciò da un lato definendo il significato del superamento dei divari territoriali (riferiti un po' superficialmente al solo Mezzogiorno) e dall'altro estendendone la portata a tutte le azioni compiute nel quadro del PNRR, dalla digitalizzazione agli asili nido, dalle infrastrutture idriche alla scuola, dall'impiego dei fondi strutturali alle misure per disabilità, dai trasporti all'offerta di attività sportive.

La gestione del PNRR, con la sua straordinaria mobilitazione di risorse finanziarie, ma anche di altre riforme tematicamente collegate quali la digitalizzazione, hanno certamente impattato sul sistema delle autonomie, riducendo, per constatazione ampiamente condivisa dagli osservatori, l'autonomia legislativa, amministrativa e programmatica delle Regioni². Del resto, da sempre la mobilitazione di ingenti risorse finanziarie destinate alla spesa pubblica tende a favorire un aumento del peso delle istituzioni centrali, dal New Deal statunitense³ al Fondo per l'unità tedesca e ai patti di solidarietà post-unificazione⁴.

Agli enti territoriali nel loro complesso (regioni, province, città metropolitane, comuni) è stata affidata la gestione di circa il 40% delle risorse europee assegnate all'Italia (circa 66 miliardi di euro), e tra questi gli attori principali sono i comuni e le città metropolitane, con circa 40 miliardi di euro di investimenti⁵. Se ciò da un lato si spiega con le competenze per la gestione e la manutenzione delle infrastrutture che il piano finanzia, quali asili nido, progetti di rigenerazione urbana, investimenti per la cultura e il turismo e progetti per il sociale, appare evidente lo squilibrio anche in termini finanziari tra lo Stato e il complesso degli altri enti

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, 2022, p. 15. Per quanto il 40% dei fondi stanziati sia destinato al Mezzogiorno, il Piano intende favorire uno sviluppo armonico dei territori e non una mera compensazione tra zone più ricche e più povere, e l'approccio è dunque tendenzialmente olistico e di sistema, che guardi anche agli squilibri tra aree montane e pianeggianti, tra centri urbani e aree rurali. Il vincolo del 40% di fondi da destinare al Sud è stato previsto dall'art. 2 del d.l. n. 77/2021 (c.d. decreto Governance PNRR), introdotto in sede di conversione. Si prevede che le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del PNRR devono assicurare che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno.

² Cfr. F. BILANCIA, *PNRR, emergenza, fattore tempo e normalizzazione della crisi del regionalismo*, in *Ist. fed.*, 1, 2024, p. 8.

³ Per tutti J.J. WALLIS, W.E. OATES, *The Impact of the New Deal on American Federalism*, in M.D. BORDO, C. GOLDIN, E. WHITE (eds.), *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, University of Chicago Press, 1998, pp. 155 ss.

⁴ M. BÖIK, C. LORKE, *Aufschwung, Abbau, Anpassung? Eine kleine Geschichte des „Aufbau Ost“*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 46, 2019, pp. 32 ss.

⁵ P. Antonelli, *Autonomie territoriali, sistema camerale e Pnrr: quale contributo allo sviluppo dei territori? Esperienze e prospettive*, in Corte dei Conti, *Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del Pnrr e dei Piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti*, Quaderno 3, 2022, p. 45.

territoriali e tra questi e le Regioni. Uno squilibrio peraltro in linea con il dato complessivo della spesa pubblica, al netto della sanità⁶.

2. Il punto di innesto

Il PNRR è la risposta economico-progettuale all'emergenza pandemica, ed era probabilmente inevitabile che risentisse, nella sua organizzazione e attuazione, della medesima logica che ha ispirato tutta la gestione della pandemia, quella dell'eccezionalismo emergenziale. Del resto, tutti gli strumenti della *Recovery and Resilience Facility* europea sono ispirati alla necessità di far fronte alle implicazioni della crisi economico-sociale seguita alla pandemia da Covid-19⁷ e, per quanto declinati diversamente e con priorità diverse nei vari Paesi, hanno obiettivi comuni e soprattutto prevedono un rigido sistema di *compliance* e di verifica del rispetto degli obiettivi e degli investimenti⁸. In questo modo, i governi centrali degli Stati membri sono responsabili nei confronti dell'Unione europea e soggetti a sanzioni anche significative, e prevedono pertanto ovunque una cabina di regia nazionale che coordini le azioni svolte dai diversi livelli territoriali⁹.

Questo approccio è particolarmente visibile in Italia¹⁰, dove il Piano si innesta su una gestione già fortemente centralizzata della pandemia¹¹ e, prima ancora, su un sistema di relazioni intergovernative tendenzialmente sospettoso nei confronti della differenziazione regionale¹². Dopo l'approvazione del funzionamento del dispositivo con regolamento¹³, il maggiore investimento della storia recente è stato approvato, per l'Italia, con una decisione del Consiglio

⁶ Ragioneria generale dello Stato, *La spesa statale regionalizzata. Stima provvisoria 2023*, Roma 2025.

⁷ Cfr. F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, vol. 47, no. 1, 2025, pp. 85 ss.

⁸ Cfr. per un primo confronto Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, *La valutazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza*, Roma, 2021.

⁹ V. per tutti l'ottimo dossier tedesco del Ministero federale per le Finanze (che funge da cabina di regia) su organizzazione e obiettivi del *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan* (DARP), in:

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html>.

¹⁰ Sul ricorso agli stati di emergenza in ordinamenti federali e non (mostrando come gli ordinamenti federali tendano a utilizzare di meno lo strumento) cfr. F. PALERMO, *Emergency Constitutionalism, Federalism and Pluralism*, in M. BELOV (ed.), *Constitutional Polycrisis and Emergency Constitutionalism*, Palgrave, Cham, 2025 (ch. 8).

¹¹ Per una analisi in chiave comparata sia consentito il rinvio a F. PALERMO, *La gestione della pandemia nei sistemi centralizzati e in quelli federali*, in G. AMATO, P. VINEIS (dir.), *XXI secolo, il mondo sospeso. Gli anni della pandemia*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 2022, pp. 197 ss. Cfr. anche E. ALBER et al., *Italy's functional 'health federalism' and dysfunctional cooperation*, in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, London-New York, Routledge, 2022, pp. 15 ss.

¹² N.P. ALESSI, F. PALERMO, *Intergovernmental Relations and Identity Politics in Italy*, in Y. FESSHA, K. KÖSSLER, F. PALERMO (eds.), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Palgrave, Cham, 2022, pp. 183 ss.

¹³ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

UE del 13 luglio 2021¹⁴ (e successive modificazioni) e attuato sul piano interno con decreti-legge¹⁵.

Del resto, l'intera gestione della pandemia è stata ampiamente basata su regole emergenziali e derogatorie rispetto al sistema delle fonti. Come noto, la costituzione italiana presenta un basso grado di razionalizzazione del diritto dell'emergenza¹⁶, e la pandemia è stata gestita interamente attraverso strumenti disponibili da maggioranze occasionali (a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza, disciplinato in una legge ordinaria, il codice della protezione civile, che consente l'assunzione statale di funzioni ordinariamente spettanti alle Regioni, fino alla decretazione d'urgenza¹⁷), e spesso di difficile impugnabilità (per la mancanza del ricorso costituzionale individuale diretto e per il frequente utilizzo di atti amministrativi come i DPCM)¹⁸.

Emerge da questo approccio – oltre al problema delle fonti e agli squilibri che questo ha comportato in termini di garanzia del pluralismo – la concezione che l'ordinamento ha del proprio assetto territoriale, cioè quella che potrebbe definirsi la costituzione materiale del regionalismo italiano, esemplificata dalla sentenza n. 37/2021 della Corte costituzionale. In tale pronuncia la Corte ha stabilito che le Regioni non possono intervenire con proprie leggi in ambiti legati al contrasto alla pandemia, perché la competenza esclusiva statale in tema di “profilassi internazionale” (art. 117 c. 2 lett. Q. cost.) consente nella sostanza di assorbire in capo allo Stato qualunque funzione. In presenza di azioni statali in quest'ambito, le Regioni non possono dunque esercitare le proprie competenze costituzionalmente previste¹⁹. Un approccio non dissimile da quello seguito dalla Corte al tempo dell'emergenza finanziaria, quando l'intervento unilaterale del potere centrale rispetto al riparto delle risorse tra Stato, Regioni ed enti locali è stato ritenuto giustificato dalla situazione eccezionale²⁰.

In altre parole: in condizioni di emergenza il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni può essere temporaneamente sospeso. Non solo: l'accertamento di un'emergenza è disponibile da parte della maggioranza semplice del Parlamento e la sua gestione è delegabile interamente al Governo. Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni può divenire, nella sostanza, una parte temporaneamente flessibile della costituzione, se solo il Governo dichiara l'esistenza di un'emergenza di rilievo nazionale. E in generale, anche in condizioni ordinarie, le competenze “trasversali” dello Stato (come la profilassi internazionale,

¹⁴ Più precisamente, il PNRR è un allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 (fasc. 2021,168) e successive modifiche.

¹⁵ DL 77/2021 e successivi (DL 80/2021, DL 152/2021, DL 36/2022, DL 13/2023, DL 19/2024, DL 160/2024).

¹⁶ Cfr. V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023.

¹⁷ Su cui v. G. M. SALERNO, A. IACOVIELLO, *The law passed in Italy to manage the Covid-19 pandemic: implications for the division of competences between the State and the Regions*, in IPOF 3,2022, pp. 61 ss.

¹⁸ E. ALBER et al., *Affrontare la pandemia. Il “federalismo sanitario” funzionale dell'Italia e la cooperazione disfunzionale*, in IPOF 2,2021, pp. 52 ss.

¹⁹ G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al “regionalismo della separazione”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, pp. 102 ss.

²⁰ M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016. Cfr. altresì i dati quantitativi riportati e analizzati in A. FILIPPETTI, S. RONDINELLA, F. TUZI, *The Italian Constitutional Court and Recentralization along the Pendulum of Regionalism*, in *Constitutional Political Economy*, vol. 36(1), 2025, pp. 95 ss.

ma anche, ad esempio, l'ordinamento civile o l'armonizzazione dei bilanci pubblici) possono facilmente giustificare un accentramento di competenze in capo allo Stato, con il costante avallo della giurisprudenza costituzionale.

Quelli assunti per la gestione della pandemia sono stati provvedimenti di emergenza ma anche provvedimenti "nell'emergenza", cioè adottati non già con il fine puntuale di affrontare specifici problemi urgenti, ma nell'ambito di un più ampio contesto segnato da condizioni emergenziali. Le conseguenze di tale approccio sono state diverse, dall'amministrativizzazione dei provvedimenti anche laddove avessero carattere legislativo (dunque lontani dalla funzione programmatica che dovrebbe essere tipica della legislazione)²¹ alla esecutivizzazione del potere (anche sul piano regionale), che si concentra nelle mani degli esecutivi e, al loro interno, dei loro presidenti, a scapito della funzione dei legislativi sostanzialmente spogliati della loro funzione normativa e di controllo²². Nella pandemia, l'eccezione è divenuta la regola della normazione, accentuando una tendenza presente da ben prima della crisi pandemica, con la graduale trasformazione del decreto-legge in strumento di legislazione ordinaria. Ancora una volta, la pandemia non ha fatto altro che acuire fenomeni già presenti.

3. La *governance* del PNRR e le Regioni

Stante questo contesto complessivo, sarebbe stato difficile immaginare che gli strumenti di accompagnamento verso l'uscita dalla crisi pandemica potessero seguire una logica molto diversa. Il PNRR, il principale di questi strumenti, ontologicamente collegato all'emergenza pandemica in quanto strumento per superarla, si è innestato in un tessuto già scarsamente improntato a una cultura dell'autonomia²³, già uso al ricorso spropositato a fonti improprie ed emergenziali²⁴, con in più la necessità di garantire la realizzazione di numerosi e complessi progetti in tempi strettissimi²⁵. Tutto questo ha comportato una *governance* imperniata sul potere (esecutivo) centrale e una gestione nei fatti ancora più 'centralista' di quanto la norma prevedesse.

La premessa di tale approccio è posta in modo chiaro dall'art. 1 c. 3 del decreto-legge 77/2021 (*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza), che riporta la materia nell'alveo della competenza statale esclusiva. Vi si legge infatti che "Le disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate *nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di*

²¹ V. ancora F. BILANCIA, *PNRR, emergenza, fattore tempo e normalizzazione della crisi del regionalismo*, cit., p. 10.

²² Con specifico riferimento alla *governance* del PNRR cfr. G.M. SALERNO, A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in IPOF 2, 2022, pp. 1 ss.

²³ R. TONIATTI (cur.), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, Università degli Studi, 2018. Cfr. anche M. BURGESS, *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford Univ. Press, 2012.

²⁴ D. SARMATI, *Attuazione del PNRR mediante decreti-legge e materie di competenza regionale: riflessi sul sistema delle fonti e sul regionalismo italiano*, in *Ist. Fed.*, n. speciale 2024, pp. 59 ss.

²⁵ Afferma correttamente D. SARMATI, *Attuazione del PNRR*, cit., p. 90, che il richiamo ai "tempi imposti dall'Europa" finisce per operare come una sorta di generale ricorso al principio (invero non particolarmente rispettoso dei criteri del costituzionalismo) secondo cui "il fine giustifica i mezzi".

rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (corsivi aggiunti).

Partendo da una premessa quasi incontrastata nel discorso politico e in dottrina, secondo cui in nome dell'interesse nazionale deve inevitabilmente prevalere l'indirizzo politico espresso dagli apparati statali rispetto a quelli delle autonomie²⁶, la disciplina sulla gestione e l'attuazione del PNRR arriva a configurare quella che è stata efficacemente definita "una sorta di 'sospensione' (o, forse, solo una 'moratoria' fino al 2026) delle prerogative costituzionali che – almeno sulla Carta – dovrebbero spettare alle Regioni e alle Province autonome"²⁷.

Sotto il profilo organizzativo, la *governance* delineata dal DL 77/2021 ha fin da subito avuto un impianto verticistico e *top down*, con strutture incardinate nel governo centrale²⁸: una Cabina di regia politica, presieduta dal Presidente del Consiglio, e supportata da una Segreteria tecnica con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento (artt. 2 e 4); un Tavolo permanente consultivo per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3)²⁹; una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, col compito di suggerire modalità di superamento degli ostacoli alla realizzazione del Piano (art. 5); un Servizio centrale (ora Ispettorato generale) per il PNRR istituito presso la Ragioneria generale dello Stato con compiti di "coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR" (art. 6). Questa struttura originaria è stata successivamente modificata con i DL 13/2023 e 19/2024, che hanno istituito presso la Presidenza del Consiglio la Struttura di missione PNRR³⁰, che è divenuto l'organismo incaricato delle funzioni più significative e strategiche, tra cui assicurare il supporto al Governo "per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento" per l'attuazione del Piano (art. 2 DL 13/2023). La Struttura di missione ha assorbito altresì le funzioni della Segreteria tecnica. Per quanto qui di interesse, va segnalato inoltre che il DL 13/2023 ha soppresso il Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale, prevedendo la partecipazione alla Cabina di regia di una serie di rappresentanti delle categorie economiche e, soprattutto, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (oltre che del Presidente dell'UPI e di quello dell'ANCI).

Tale modifica, apportata dopo due anni di operatività del PNRR, ha dunque introdotto un leggero miglioramento nella partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla *governance* del Piano, per quanto non sia dato di riscontrare risultati significativi di questo cambiamento in termini di crescita dell'influenza delle Regioni nelle decisioni assunte³¹. Il perno della *governance*

²⁶ *Amplius* N. LUPO, *Il nuovo "metodo di governo" delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (cur.), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, il Mulino, Bologna, 2024, specie pp. 27 ss.

²⁷ Così M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, in *Ist. Fed.*, numero speciale 2024, p. 18.

²⁸ R. CARIDÀ, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le Regioni*, in *IPOF* 2, 2022, pp. 42 ss.

²⁹ Successivamente abrogato, v. *infra*.

³⁰ Art. 2 DL 13/2023.

³¹ V. senso critico M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, pp. 179 ss.

del PNRR resta infatti la Struttura di missione, i cui compiti di coordinamento, gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo sono stati ulteriormente rafforzati con la decretazione più recente³². Esiste altresì un Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (Nucleo PNRR Stato-Regioni), istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio³³.

In definitiva, la complessa struttura organizzativa per la gestione e l'attuazione del Piano ha mostrato nel corso del tempo una progressiva, apertura nei confronti del coinvolgimento delle Regioni (e in parte degli altri enti territoriali), ma si è trattato di forme di partecipazione minimali, che non hanno intaccato l'impostazione fortemente verticistica delineata fin dall'inizio. Sono le amministrazioni centrali a coordinare, monitorare, rendicontare e controllare le attività di gestione del Piano³⁴, mantenendone la piena responsabilità.

Le Regioni sono così divenute meri soggetti attuativi degli obiettivi delineati nelle missioni in cui si struttura il Piano³⁵, e potenziali ostacoli alla sua attuazione entro i tempi previsti. La concertazione si è tramutata in informazione, pur intervenendo il Piano in pressoché tutti gli ambiti di competenza regionale³⁶. Come ampiamente sottolineato in dottrina, l'ordinamento avrebbe invece previsto (imposto?) altre modalità di relazione tra il centro e le Regioni, in particolare per ciò che attiene alla formazione degli atti legislativi statali – tanto più in materie di competenza o almeno di interesse regionale – e per l'esercizio di funzioni amministrative in ambiti disciplinati dalla legge statale³⁷. Il coinvolgimento vi è stato, sia pure come atto di cortesia istituzionale o, dove previsto, come atto dovuto, mentre l'apporto delle Regioni nelle due fasi (assunzione delle decisioni e loro attuazione in via amministrativa) è stato piuttosto circoscritto. La Conferenza Stato-Regioni è stata chiamata ad esprimere il necessario parere durante la fase di conversione dei decreti-legge adottati in tema di PNRR, e alle intese obbligatoriamente previste è stato imposto il meccanismo cd. della "ghigliottina"³⁸, per il quale, se un'intesa prevista dalla legge non è raggiunta entro 30 giorni, il Consiglio dei Ministri può procedere comunque, dandone semplice motivazione. È stato altresì consentito a ciascuna Regione e Provincia autonoma di presentare un cd. Progetto bandiera³⁹, con lo scopo di valorizzare l'autonomia progettuale delle Regioni e di promuovere la collaborazione "sistemica e istituzionale" tra Governo e Regioni. Tuttavia, anche questi progetti non sono frutto di decisioni autonome ma di un coordinamento dall'alto tra le diverse amministrazioni, facendo delle Regioni dei meri "interlocutori una tantum", ai quali "non si concedono adeguati margini

³² Cfr. in part. art. 4 DL 17/2024.

³³ DL 152/2021.

³⁴ Così si esprime l'art. 8 c. 1 DL 77/2023.

³⁵ G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in IPOF 2, 2022, pp. 171 ss.

³⁶ Cfr. sul punto S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (cur.), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 237 ss.

³⁷ Cfr. M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa"*, cit., p. 23 e 32 ss.

³⁸ Cfr. d.lgs. 281/1997.

³⁹ Art. 33 c. 3 lett b) DL 152/2021, poi concretizzato in un Protocollo di intesa del 20 aprile 2022 tra il Ministro per gli Affari Regionali e i ministeri titolari di missioni PNRR.

di autonomia decisionale sulla gestione delle risorse cui è connessa la realizzazione degli obiettivi stabiliti”⁴⁰.

Tale approccio *top down*, nell’organizzazione e nella gestione, l’utilizzo di strumenti non legislativi⁴¹ e una certa rassegnazione delle Regioni al ruolo di “soggetti attuatori” di decisioni alla cui definizione hanno partecipato assai poco, si ripercuotono anche sulla scarsità di contenzioso costituzionale sul punto. La pronuncia più significativa sul punto è probabilmente la sent. 6/2023, con cui la Corte costituzionale, nel respingere le doglianze delle Regioni Toscana e Friuli Venezia Giulia per violazione del principio di leale cooperazione, ha stabilito che la rilevanza strategica di misure adottate nel quadro del PNRR (nel caso di specie in tema di porti, materia di competenza concorrente) giustifica il ricorso a un parere obbligatorio ma non vincolante. La scelta degli strumenti di collaborazione deve dipendere infatti dagli interessi coinvolti e “[d]all’intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte”⁴², chiudendo così la porta a rivendicazioni regionali per il rispetto delle regole ordinarie sull’acquisizione dell’intesa⁴³. Una tendenza confermata anche in altre pronunce⁴⁴, per quanto in rari casi particolarmente eclatanti di estromissione delle Regioni, la Corte abbia riconosciuto la necessità di ricorrere all’intesa⁴⁵.

La gestione e l’attuazione del PNRR ha in definitiva accentuato e reso particolarmente evidente un processo di marginalizzazione delle Regioni che era già in corso. Come ampiamente riconosciuto dalla dottrina⁴⁶, la natura eccezionale e urgente (della gestione della pandemia e) dell’attuazione del PNRR, unita all’impostazione che assume acriticamente la spettanza in via esclusiva allo Stato (e alla burocrazia centrale) della definizione dell’interesse nazionale, anziché renderla frutto di un processo concertato nel quadro della Repubblica delle autonomie, non poteva lasciar presagire nulla di diverso. Ed anzi, come avvenuto per la gestione dell’emergenza pandemica, anche con il PNRR, a fronte di una impostazione che inizialmente escludeva del tutto le Regioni, con il rodaggio del meccanismo si sono aperti (minimi) spiragli di coinvolgimento regionale nella decisione e nell’attuazione delle misure. Ciò non ha tuttavia in alcun modo cambiato la natura delle Regioni quali meri “soggetti attuatori” della volontà

⁴⁰ Così M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l’autonomia regionale “sospesa”*, cit., p. 42.

⁴¹ D. SARMATI, *Attuazione del PNRR*, cit., pp. 59 ss.

⁴² Sent. 6/2023, punto 7.4 del considerato in diritto.

⁴³ Come è stato opportunamente ricordato, “il sistema delle Conferenze [...] non pare in grado di “proteggere” gli spazi di autonomia, garantiti dalla Costituzione agli enti sub-statali, dalla propensione dei poteri centrali a riassorbire/assorbire competenze decentralizzate; in effetti la “leale collaborazione”, stella polare del sistema conferenziale, può dirsi complessivamente insufficiente come «principio ordinatore» fondante dei rapporti Stato-Regioni”. Così A. LERRO, *Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?*, in *IPOF 2,2022*, pp. 143 ss.

⁴⁴ V. sent. 70/2023, in cui si afferma che la gestione unitaria del PNRR è giustificata “teleologicamente”, così sostanzialmente giustificando una presunzione di legittimità dell’azione unilaterale dello Stato, salva (difficile) dimostrazione del contrario da parte delle Regioni.

⁴⁵ È il caso della sent. 31/2024, con cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 33 c. 5-ter del dl 13/2023 nella parte in cui non richiedeva l’acquisizione dell’intesa della Regione Puglia nell’adozione dei decreti interministeriali per la realizzazione delle opere infrastrutturali in vista dei Giochi del Mediterraneo da tenersi a Taranto.

⁴⁶ Cfr. anche C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *federalismi.it*, n. 24,2022, pp. 50 ss.

centrale, anche in materie di loro competenza, né la drastica compressione dei loro diritti di partecipazione.

4. PNRR e dintorni: l'impatto delle emergenze sui sistemi territoriali

Come accennato, il PNRR non ha fatto altro che accentuare un processo di accentramento già in corso da molto tempo, almeno dalla modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001, e visibile anche in altri ambiti. Alla prova dei fatti, la riforma del Titolo V ha infatti condotto ad una sostanziale eterogenesi dei fini. Dopo timide aperture iniziali, volte essenzialmente ad invitare i legislatori statali e regionali a “prendere sul serio” la riforma, a partire dalla fine del 2003 la prassi prima e la giurisprudenza costituzionale poi sono diventate via via sempre più rigide ed attente a salvaguardare le esigenze di carattere unitario dell'ordinamento, finendo per svuotare di contenuto le maggiori competenze delle Regioni, aiutate da una accettazione complessiva della situazione da parte di Regioni e Stato, che hanno spesso continuato ad operare come se la riforma non ci fosse stata, con la prosecuzione della prassi centralista statale e con scarso coraggio istituzionale delle Regioni. La giurisprudenza costituzionale ha così in poco tempo mutato il suo ruolo da tendenziale alleato delle Regioni (prima del 2001) a uno dei principali “nemici” delle autonomie (dopo la riforma), impiegando tecniche diverse, dall'identificazione degli interessi prevalenti all'interpretazione estensiva delle materie trasversali di competenza esclusiva statale⁴⁷.

Su questo terreno, già poco propenso alla valorizzazione delle autonomie, si è andata progressivamente diffondendo l'invocazione sempre più facile e frequente da parte del legislatore statale dalle emergenze (economica, pandemica, in passato terroristica, ma poi anche soltanto l'urgenza, la necessità, o semplicemente il sospetto verso la differenziazione, vista di per sé come un fenomeno emergenziale) come giustificazione dell'accentramento di poteri, decisioni e processi.

È noto che l'emergenza è il peggior nemico delle costituzioni, che tendono a disciplinare poco il fenomeno⁴⁸ e che sono per questo costantemente esposte, in situazioni di difficoltà, a fenomeni di centralizzazione dei poteri, in senso orizzontale (dai parlamenti ai governi)⁴⁹ e verticale (dalla periferia al centro)⁵⁰. In un contesto che va caratterizzandosi per la presenza di crisi multiple e concomitanti (il fenomeno delle policrisi)⁵¹, è questo problema strutturale delle costituzioni (non solo di quella italiana) a dover essere affrontato, per evitare di vedere la punta del dito e non la luna. Tra l'altro, la centralizzazione emergenziale tende a produrre una

⁴⁷ Cfr. già F. BENELLI, *La “smaterializzazione delle materie”. Problemi teorici e interpretativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006. Più recentemente A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie*, in *Ist Fed.*, 1, 2021, pp. 42 ss. e D. SARMATI, *Attuazione del PNRR*, cit., specie pp. 82 ss.

⁴⁸ E. BULMER, *Emergency Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer 18, Stockholm 2018 <https://www.idea.int/publications/catalogue/emergency-powers>.

⁴⁹ T. GINSBURG, M. VERSTEEG, *The bound executive: Emergency powers during the pandemic*, in *I•CON*, vol. 19 no. 5, 2021, pp. 1498 ss.

⁵⁰ N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19*, cit.

⁵¹ M. BELOV, *Rule of Law in Europe in Times of Constitutional Polycrisis, Constitutional Polytransition and Democratic Discontent*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2023, pp. 875 ss.

eterogenesi del fine, acuendo la sfiducia dei territori⁵² (specie di quelli con un maggiore grado di diversità culturale rispetto al centro) verso le pratiche cooperative e provocando conflitti che possono giungere fino alle tendenze separatiste⁵³.

A tre anni dalla fine della pandemia, l'obiettivo di attrezzare le costituzioni per meglio fronteggiare situazioni emergenziali sembra aver perso di attualità. Solo poche costituzioni sono state oggetto di revisione in quest'ottica, e nei rari casi in cui ciò è avvenuto, le riforme hanno ridotto i contrappesi e accentuato il predominio degli esecutivi e dei loro presidenti. È il caso, in primo luogo, dei regimi autoritari, come la Federazione russa, dove la legge sulle emergenze del 2001 non è mai stata utilizzata nelle principali crisi che hanno riguardato il Paese dalla sua adozione (la seconda guerra cecena e la pandemia da Covid-19) proprio perché garantisce diritti di partecipazione e forme di controllo⁵⁴. Per contro, durante la pandemia, nel 2020, è stata approvata una riforma costituzionale che ha significativamente esteso i poteri del Presidente e la durata del suo mandato⁵⁵.

Anche ordinamenti democratici presentano tuttavia casi di riforme costituzionali che accentrano il potere nelle mani dell'esecutivo centrale, come nel caso finlandese con la revisione del 2022⁵⁶. In Germania, nell'autunno del 2024, si è modificata la Legge fondamentale per aumentare la "resilienza" del Tribunale costituzionale federale ed evitare che una minoranza qualificata di natura populista (come poi creata nel *Bundestag* a seguito delle elezioni del 2025) potesse bloccare il funzionamento del più importante organo di tutela della costituzione⁵⁷; e nel 2025 il parlamento già sciolto, a una settimana dall'insediamento del nuovo, ha introdotto modifiche costituzionali di eccezionale portata, superando il dogma del freno all'indebitamento e approvando un piano multimiliardario di spesa per difesa e infrastrutture⁵⁸. In Italia è in corso di approvazione un'ampia revisione della forma di governo la quale, pur non specificamente connessa alle emergenze, mira ad accentuare i poteri e la legittimazione popolare del Presidente del Consiglio centralizzando nel governo e nel suo presidente prerogative estremamente significative⁵⁹. In generale, in nessun Paese si sono avute riforme che hanno previsto un passaggio da un approccio emergenziale e centralizzato a una gestione olistica fondata sulla regolazione del rischio e la partecipazione ampia (compresa quella degli enti territoriali) alla sua gestione. La tendenza insomma è indiscutibilmente verso l'accentramento e la riduzione del pluralismo, compreso in particolare quello territoriale.

⁵² Cfr. le interessanti considerazioni di R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Negotiating nationalism: regional politics in Italy during the health crisis*, in *Territory, Politics, Governance*, vol. 10, n. 6, 2022, pp. 799 ss.

⁵³ Cfr. V. BREDI, *Constitutional Crises and Regionalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2023.

⁵⁴ A. Domrin, *The limits of Russian Democratisation: Emergency powers and states of emergency*, London, Routledge, 2006.

⁵⁵ D. HUTCHESON, I. MCALLISTER, *Consolidating the Putin Regime: The 2020 Referendum on Russia's Constitutional Amendments*, in *Russian Politics*, vol. 6, no. 3, 2021, pp. 362 ss.

⁵⁶ M. VÄRTTÖ, *Parliamentary oversight of emergency measures and policies: A safeguard of democracy during a crisis?*, in *European Policy Analysis*, 2023, pp. 1 ss.

⁵⁷ S. WILLASCHEK, *Das Resilienzrisiko: Zur geplanten Einführung eines Ersatzwahlmechanismus für Verfassungsrichter*innen ohne rechtliche Absicherung des Zweidrittelquorums*, in *VerfBlog*, 2024/11/12.

⁵⁸ P. MATUSCHKA, *Grundlegende Reform oder Schnellschuss?: Zur Änderung des Grundgesetzes vor der konstituierenden Sitzung des 21. Deutschen Bundestages*, *VerfBlog*, 2025/4/18.

⁵⁹ Per tutti A. STERPA, *Premierato all'italiana*, Utet, Torino, 2024.

5. Autonomia come risposta

Tutte le costituzioni tendono ad essere pensate per il “bel tempo”⁶⁰, anche per evitare regole troppo rigide a fronte della necessità di intervenire in modo agile e rapido quando necessario. In presenza di crisi reiterate, però, appare imprescindibile un affinamento della tecnologia costituzionale, e del resto l'essenza del costituzionalismo è proprio quella di assoggettare a regole giuridiche fenomeni precedentemente lasciati alla dinamica politica e della forza. Il primo quarto del XXI secolo ha già registrato un'ampia serie di emergenze, dal terrorismo alle crisi economiche e finanziarie, dalle migrazioni alle secessioni, dai populismi al clima, fino alla pandemia⁶¹, e tutto lascia ipotizzare che il fenomeno non sia destinato a sopirsi. Per questo gli argini vanno rinforzati in previsione di nuovo maltempo.

Anche sulla scorta delle esperienze comparate, una più puntuale disciplina costituzionale della gestione delle emergenze appare indispensabile al fine di salvaguardare il pluralismo (anche territoriale) quale elemento portante del costituzionalismo occidentale. Non il centralismo emergenziale (di cui l'intera gestione della pandemia compreso il PNRR è emblema), ma una ben organizzata divisione verticale dei poteri è la risposta costituzionalmente orientata a garanzia della tutela del pluralismo e dei diritti in situazioni di emergenza.

In Italia, il timore che la differenziazione acuisca i divari territoriali anziché risolverne i profili più problematici è stata la chiave di lettura prevalente delle dinamiche del regionalismo, ed ha ispirato in modo particolare la gestione dell'emergenza pandemica⁶², compreso lo strumento per la successiva ripresa, ossia il PNRR. In questo contesto, è facile ritenere che una eventuale (al momento purtroppo poco plausibile) modifica della costituzione volta a migliorare la regolamentazione di situazioni di emergenza, andrebbe a comprimere il pluralismo territoriale anziché a valorizzarlo.

Occorre tuttavia considerare alcuni aspetti che vengono spesso trascurati, e che, soprattutto nella gestione della recente pandemia, non sono emersi nel dibattito italiano. In primo luogo, non va sovrastimato (tanto meno in chiave negativa) l'impatto dell'assetto territoriale sulla gestione delle emergenze. La struttura territoriale è semplicemente una delle tante variabili, e non la più importante⁶³. Rilevano certamente di più fattori extragiuridici, come la demografia, la geografia, le condizioni di vita, la ricchezza, ecc.⁶⁴, ma anche elementi di natura istituzionale come la forma di governo, la pervasività del controllo di costituzionalità, l'organizzazione e la

⁶⁰ L'espressione costituzione del bel tempo (*Schönwetterverfassung*) fu coniata ai tempi di Weimar per indicare come si trattasse di una struttura che funzionava bene in condizioni ordinarie, ma che difettava degli strumenti necessari a resistere e superare le crisi.

⁶¹ Cfr. G. AMATO, P. VINEIS (dir.), *XXI secolo, il mondo sospeso*, cit.

⁶² Cfr. E. SZMULEWICZ RAMÍREZ, S. PITTO, *Relazioni intergovernative e settore sanitario. Il modello italiano alla prova della crisi*, in *DPCE online*, 4,2024, pp. 2625 ss.

⁶³ N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19*, cit.; A. VEDASCHI, C. GRAZIANI, *Post-Pandemic Constitutionalism: Covid-19 as a Game-Changer for “Common Principles”*, in *U. Pa. J. Int'l L.*, vol. 44, no. 4, 2022, pp. 815 ss.; A. VEDASCHI (ed.), *Governmental Policies to Fight Pandemic*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2024.

⁶⁴ Con riferimento alla pandemia cfr. D. CAMERON, *The Relative Performance of Federal and Non-federal Countries During the Pandemic*, in *Forum of Federations*, Occasional Paper no. 50, 2021, <https://forumfed.org/document/the-relative-performance-of-federal-and-non-federal-countries-during-the-pandemic-number-50/>.

capacità amministrativa, la protezione civile, ed altri⁶⁵. La critica che talvolta si muove (soprattutto in Italia) al decentramento come fattore di inefficienza nella gestione di emergenze è pertanto frutto più di pregiudizi che di dati reali, perché più correttamente l'organizzazione territoriale è un mero amplificatore della realtà sottostante, ed aumenta l'efficienza o l'inefficienza già presenti in un Paese.

In secondo luogo, per quanto riguarda la regolamentazione dell'emergenza, ogni Paese, anche quelli federali o fortemente decentralizzati, dispone di mezzi sufficienti per concentrare i poteri in caso di emergenza, evitando così normative incoerenti e azioni non coordinate⁶⁶. Ciò avviene attraverso norme esplicite per ogni diverso grado di emergenza, siano queste previste in Costituzione (l'esempio più interessante a questo proposito è probabilmente quello spagnolo, dove l'articolo 116 Cost. prevede tre diversi gradi di emergenza che possono essere gestiti dal governo centrale sotto il controllo e per la durata stabiliti dal Parlamento, consentendo una temporanea centralizzazione dei poteri), oppure da discipline settoriali. Ad esempio, in Germania, sebbene la possibilità di mettere in moto una sorta di "costituzione parallela" per lo stato di difesa sia prevista a livello costituzionale (Art. 115a-l della Legge fondamentale), la pandemia è stata affrontata attraverso una legge ordinaria settoriale, la legge sulle infezioni, che fornisce al governo federale gli strumenti per coordinare le azioni dei *Länder* e imporre azioni in deroga alla divisione dei poteri tra i livelli di governo; la legge sulle infezioni è stata emendata durante e dopo la pandemia per renderla più efficiente, aumentando il potere di coordinamento nelle mani del governo federale e garantendo al contempo che quest'ultimo non possa unilateralmente limitare i poteri dei *Länder*, ma che siano questi ultimi a poter temporaneamente delegare funzioni alla Federazione⁶⁷.

Ciò che cambia non è la gestione centralizzata, che si realizza comunque, pur con diverse intensità, ma la direzione dell'accentramento, e la presenza di controlli e garanzie per evitare che l'accentramento venga imposto dal centro senza salvaguardare l'autonomia dei territori. Normalmente, nei sistemi federali, la centralizzazione per motivi di emergenza è infatti concordata e decisa dagli attori subnazionali, che trasferiscono provvisoriamente alcuni poteri al centro per motivi di coordinamento ed efficienza. Al contrario, nei Paesi caratterizzati da minore cultura dell'autonomia, la centralizzazione dei poteri subnazionali è tipicamente decisa dal centro, normalmente senza un effettivo coinvolgimento delle entità subnazionali.

In terzo luogo, le emergenze in generale e la pandemia in particolare confermano la teoria del federalismo come laboratorio⁶⁸. In diversi Paesi, tra cui in particolare gli Stati Uniti e il

⁶⁵ A. GOLIA, L. HERING, C. MOSER, T. SPARKS, *Constitutions and Contagion. European Constitutional Systems and the Covid-19 Pandemic*, Max Plank MPIL Research Paper Series no. 2020,42.

⁶⁶ O. GROSS OREN, *Constitutions and Emergency Regimes*, in T. GINSBURG, R. DIXON (eds.), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, pp. 334 ss.

⁶⁷ J. WOELK, *La gestione della pandemia da parte della Germania: "Wir schaffen das!"*, in *DPCE online*, 2,2020, pp. 1713 ss.

⁶⁸ Secondo la famosa definizione di J. BRYCE, *The American Commonwealth*, 3rd ed., London, Macmillan, 1893, p. 353: "Federalism enables a people to try experiments in legislation and administration which could not be safely tried in a large centralized country. A comparatively small commonwealth like an American State easily makes and unmakes its laws; mistakes are not serious, for they are soon corrected; other States profit by the experience of a law or a method which has worked well or ill in the State that has tried it".

Brasile⁶⁹, l'inazione del livello federale è stata contrastata dalla proattività di diverse entità subnazionali. In Brasile, nei primi mesi della pandemia, i governatori di 24 dei 27 Stati si sono ribellati all'allora presidente Bolsonaro e si sono rifiutati di revocare le restrizioni, proponendo costruttivamente un elenco di misure coordinate per combattere la pandemia⁷⁰. In risposta, il Presidente ha emanato un atto provvisorio per ampliare i suoi poteri. Anche in Messico i governatori hanno usato la loro relativa autonomia come meccanismo di difesa contro i governi federali che si sono dimostrati riluttanti, almeno inizialmente, ad adottare misure decisive per contenere la diffusione della malattia. Con diversa intensità, gli esempi forniti in tal senso dalla recente esperienza pandemica sono numerosi e interessanti⁷¹.

In definitiva, il vantaggio dei sistemi federali risiede nella capacità di centralizzare e differenziare a seconda delle necessità e nella presenza di procedure che garantiscono questi processi in modo riconoscibile e attraverso la cooperazione invece che con l'imposizione. I sistemi federali hanno a disposizione due vie, la gestione centralizzata e quella decentrata, ed è la qualità della cooperazione a fare la differenza tra i sistemi complessi che hanno risposto in modo efficiente e quelli che non lo hanno fatto. I modelli unitari, per contro, hanno a disposizione un solo strumento, l'accentramento e la gestione *top down*.

La musica sinfonica è diversa da quella per strumenti solisti. È più articolata, più sofisticata, più potente. Se un musicista stecca, il suo errore è più facile da coprire. E il fatto che possa steccare non è un motivo per eliminare le orchestre o per far suonare tutto al direttore: i musicisti senza direttore suonano peggio, ma un direttore d'orchestra senza musicisti non suona affatto.

6. Conclusioni

La garanzia del pluralismo territoriale nelle emergenze è un puntello fondamentale della difesa delle costituzioni. Perché, al pari di altre forme di pluralismo (sociale, politico, istituzionale)⁷² impedisce torsioni autoritarie che mirino a proteggere un solo interesse: quello del leader negli Stati autocratici, quello della confessione dominante negli Stati religiosi, quello della nazione maggioritaria negli Stati nazionalisti. E quello del centro nei sistemi unitari. Per questo il pluralismo è la spina dorsale del federalismo⁷³ e più in generale di ogni forma di

⁶⁹ D. BÉLAND et al., *Trump, Bolsonaro, and the framing of the COVID-19 crisis: How political institutions shaped presidential strategies*, in *World Affairs*, vol. 184, no. 4, 2021, pp. 413 ss.

⁷⁰ E. PELUSO NEDER MEYER, T. BUSTAMANTE, *Authoritarianism Without Emergency Powers: Brazil Under COVID-19*, in *VerfBlog*, 2020/ 04/ 08, <https://verfassungsblog.de/authoritarianism-without-emergency-powers-brazil-under-covid-19/>.

⁷¹ Cfr. per tutti N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19*, cit.

⁷² R.A. DAHL, *Polyarchy, Pluralism and Scale*, in *Scandinavian Political Studies*, vol. 7, no. 4, 1984, pp. 225 ss.

⁷³ N. ARONEY, G. DUKE, S. TIERNEY, *A Theory of Plural Constituent Power for Federal Systems*, in *Global Constitutionalism*, vol. 13 no. 3, 2024, pp. 591 ss.

autonomia⁷⁴, e, per contro, il federalismo aiuta la coesione sociale⁷⁵ (e verosimilmente quella territoriale).

Le recenti crisi hanno rivelato la necessità generale di affinare le costituzioni per quanto riguarda la gestione del potere, sia in tempi ordinari, sia soprattutto in situazioni di emergenza. In questi scenari di policrisi, il diritto costituzionale è chiamato infatti a fornire strumenti che salvaguardino le colonne portanti del costituzionalismo: democrazia, Stato di diritto e pluralismo. Il federalismo è uno degli strumenti più significativi, in quanto promuove (anzi: costringe) la decisione di molti, che è di per sé incompatibile con una eccessiva concentrazione di poteri (soprattutto in termini verticali), che è la conseguenza più immediata di una situazione di crisi.

In altre parole, la garanzia del pluralismo territoriale assume un'importanza particolare proprio in un contesto di crisi ricorrenti, che rappresentano una minaccia per il costituzionalismo e per i suoi valori fondanti. Non si tratta solo di mantenere il pluralismo territoriale, accanto ad altre forme di pluralismo che innervano la democrazia costituzionale, ma anche di suggerire strumenti di regolazione del pluralismo *tout court*, e il federalismo e i suoi derivati sono gli strumenti più antichi e consolidati per regolare la complessità istituzionale e procedurale e per affermare una cultura che considera normale la collaborazione anche in situazioni di emergenza.

Il rischio insito nelle situazioni di crisi è infatti che si sia portati a pensare che in tali circostanze tutto debba essere fatto in modo diverso dal solito, da meno attori e con minori garanzie. Al contrario, è proprio in momenti di difficoltà che ogni attore dovrebbe agire nel modo più normale possibile, e facendo il più possibile ciò che fa normalmente (e quindi sa fare meglio). Un esempio interessante viene dall'esperienza svizzera, dove la sanità è competenza cantonale e sono i cantoni, non la Confederazione, ad avere conoscenza ed esperienza nella gestione della sanità. Per questo con la pandemia, nonostante alcune iniziali critiche al federalismo come un *patchwork* di soluzioni diversificate a fronte di un problema generale, si è puntato sul coordinamento tra le autorità cantonali anziché su un accentramento da parte della Confederazione⁷⁶. È proprio nei momenti di crisi che occorre evitare di perdere la calma, e siccome la tentazione irrazionale di fare le cose in modo diverso durante le emergenze è particolarmente pericolosa per il costituzionalismo, contrastarla può essere uno dei grandi contributi del federalismo per salvare il costituzionalismo dalle minacce della policrisi. La sfida sarà quella di affrontare i problemi in modo ordinario, non straordinario, e di trovare soluzioni che siano il più possibile legittimate democraticamente, quindi inclusive e partecipative, in

⁷⁴ Cfr. F. PALERMO, *Regulating Pluralism: Federalism as Decision-Making and New Challenges for Federal Studies*, in F. PALERMO, E. ALBER (eds.), *Federalism as Decision-Making. Changes in Structures, Procedures and Policies*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2015, pp. 499 ss.

⁷⁵ Amplius P. POPELIER, *Dynamic Federalism. A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, London, Routledge, 2021, specie pp. 46 ss.

⁷⁶ Cfr. E.M. BELSER, *Einheit und Vielfalt in Zeiten der Pandemie – ein föderalistischer Rückblick auf ein besonderes Jahr*, in Newsletter IFF 1, 2021, Cfr. anche il dossier dell'Ufficio federale della sanità pubblica, *Aufarbeitung der Corona-Pandemie*, 2024, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/krankheiten-im-ueberblick/coronavirus/covid-19/aufarbeitung-corona-pandemie.html>.

modo da limitare il più possibile la disaffezione, l'alienazione e l'opposizione⁷⁷. Per questo motivo in Svizzera si sta lavorando a una revisione costituzionale federale che introduca una disposizione di razionalizzazione delle procedure da impiegare in situazioni di emergenza, partendo dal presupposto che nelle crisi il federalismo non è il problema ma la soluzione⁷⁸. In Italia si sono avanzate alcune proposte di regolazione costituzionale dell'emergenza nel periodo di maggiore intensità della pandemia, che però, ad avviso di molti, miravano a rafforzare i poteri del Parlamento senza però andare a incidere sulle lacune nella gestione amministrativa dell'emergenza⁷⁹, e non si occupavano delle garanzie per il pluralismo territoriale.

Il troppo facile ricorso ai poteri di emergenza (spesso non disciplinati o formulati in modo assai vago) rappresenta una minaccia per i sistemi democratici. Crea uno squilibrio di potere a favore dell'esecutivo nazionale e quindi genera costi elevati a tutti i livelli: per la società, per l'economia, per le istituzioni. In vista delle sfide future, è essenziale rafforzare la resilienza delle costituzioni e regolamentare meglio le misure di emergenza, garantendone l'efficienza e limitandone l'impatto sul pluralismo. L'esperienza italiana della gestione della pandemia e della post-pandemia (attraverso il PNRR) va riconsiderata alla luce di questi aspetti. I divari territoriali non sono stati colmati, a fronte di una limitazione del pluralismo territoriale, e il PNRR si è tradotto in un'opera di accentramento confondendo divario territoriale con autonomia e quindi asimmetria competenziale. Senza un cambio di paradigma, non si farà altro che reiterare – nel nome del contrasto ai divari territoriali – gli schemi che i divari territoriali li hanno creati. E che pertanto non potranno che mantenerli.

⁷⁷ Cfr. una prima, ampia rassegna critica della letteratura sul punto in B.J. CARROLL, L. BRUMMEL, D. TOSHKOV, K. YESILKAGIT, *Multilevel governance and responses to the COVID-19 pandemic: a systematic literature review*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 35, no. 2, 2023, pp. 305 ss. Cfr. anche J. FRATEUR, *How multilevel governance structures and crisis mitigating measures impact political trust: a systematic literature review*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 15, no. 3, 2023, pp. 55 ss. e M. GUDERJAN, J. SCHNABEL, *Gestión multinivel de crisis Covid-19. Respuestas en sistemas políticos federales y descentralizados*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nr. 26, 2023, <https://zenodo.org/records/10579703>.

⁷⁸ Un gruppo di lavoro incaricato dal Consiglio federale sta lavorando a un nuovo articolo 5b della Costituzione federale che impegni Confederazione e cantoni, nei rispettivi ambiti di competenza, a predisporre le soluzioni necessarie (normative e non) in vista della prevenzione e della soluzione delle crisi, prevedendo forme di controllo e valutazione di tali misure. Cfr. <https://www.nfp80.ch/de/BzzNJF6Mn1fA4PuO/projekt/die-bewaeltigung-von-krisen-demokratie-menschenrechte-und-foederalismus-staerken>.

⁷⁹ A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *IPOF*, 1, 2021, pp. 1 ss.