

Il Titolo V tra criticità da mancata attuazione e pandemia

Giordana Pallone

RPS

L'articolo, partendo da un aggiornamento sullo stato di avanzamento dell'iter di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, per il riconoscimento di maggiore autonomia alle regioni che lo richiedono, analizza gli elementi di criticità dei rapporti tra Stato e regioni, in particolare, prima

e durante la pandemia, delineando gli obiettivi da realizzare affinché siano superati. Si pongono in evidenza gli elementi problematici emersi nell'emergenza Covid-19 in merito all'uniforme riconoscimento dei diritti civili e sociali fondamentali, alle disuguaglianze esistenti e ai conflitti di competenza tra Stato e regioni.

1. Dove eravamo?

Un anno fa, prima di essere travolti dalla pandemia, al Ministero per gli Affari regionali e le autonomie si svolgeva un confronto sulla proposta di legge quadro per dare seguito alle richieste di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione avanzate da parte di numerose regioni, a partire da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – prime amministrazioni a sedersi, già nel 2018, al tavolo delle trattative con l'allora sottosegretario Gianclaudio Bressa. Dai primi incontri erano cambiati tre governi, ma il progetto, a febbraio 2020, era ancora sul tavolo della discussione, rivendicato a giorni alterni dai diversi presidenti di regione, ansiosi di vedersi riconosciuti maggiori spazi di intervento in tante materie decisive nella vita delle persone, su tutte la tutela della salute, l'istruzione e la tutela dell'ambiente¹. Materie di cui, forse mai come oggi, l'intero Paese sta comprendendo quanto siano decisive le modalità con cui vengono disciplinate e amministrate.

Il ministro Francesco Boccia, succeduto a Erika Stefani, nel mostrare l'intenzione di portare a termine i percorsi per il riconoscimento di ul-

¹ Un'analisi di cosa comporti questa procedura, soprattutto alla luce delle specifiche richieste che sono state avanzate, è già stata oggetto di approfondimento nella sezione «Attualità» del numero 2/2019 di questa rivista, pp. 159-198.

teriori e particolari forme di autonomia, li aveva condizionati all'approvazione di una legge quadro che fissasse una cornice procedurale cui tutte le regioni dovevano sottostare. A febbraio 2020, dunque, era in corso un confronto, anche con le organizzazioni sindacali, sui contenuti di tale norma di cornice che, nel recepire almeno alcune delle richieste avanzate da chi temeva la rottura di un quadro unitario, in particolare dalla Cgil, prevedeva la subordinazione dei trasferimenti di competenza alla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni e la cancellazione della figura del commissario per la loro definizione². La bozza di proposta confermava l'intenzione di istituire un Fondo per la perequazione infrastrutturale per ridurre i divari esistenti tra territori.

Lo scoppio della crisi epidemiologica ha sospeso ogni confronto e dell'art. 116, terzo comma – ad eccezione di alcune dichiarazioni di presidenti di regione – non si è più sentito parlare fino al 30 settembre 2020 con un'audizione del ministro Boccia in Commissione bicamerale per le questioni regionali³ in cui il ministro ha relazionato sulla proposta di legge quadro, confermando di volere procedere nel percorso avviato con un iter di definizione e approvazione che coinvolgesse anche il Parlamento e della volontà di prevedere uno stanziamento per la perequazione infrastrutturale; stanziamento che si è realizzato nella legge di Bilancio 2021 con la creazione di un Fondo per la perequazione infrastrutturale. Il comma 815 della legge n. 178/2020 interviene, modificandone le disposizioni, su una norma transitoria prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009, prevedendo che entro il 30 giugno 2021, con uno o più d.p.c.m., sia effettuata la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, alla rete stradale, autostradale e ferroviaria, fognaria, idrica, elettrica, porti e aeroporti; e siano definiti gli standard di riferimento per operare la perequazione infrastrutturale in termini di servizi minimi. Entro sei mesi dalla ricognizione dei deficit infrastrutturali così determinati, saranno poi indicate le infrastrutture necessarie a colmare i deficit di servizi rispetto agli standard individuati e saranno stabiliti i criteri di priorità per l'assegnazione dei finanziamenti a valere sull'istituendo Fondo perequativo infrastrutturale (4,6 miliardi in 11 anni).

² <http://www.cgil.it/autonomia-cgil-bene-confronto-ma-bozza-legge-non-ancora-sufficiente-a-garantire-coesione-e-uguali-diritti-in-tutti-i-territori/>.

³ https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23_regioni/2020/09/30/leg.18.stencomm.data20200930.U1.com23.indag.c23_regioni.0014.pdf.

Questo Fondo, nominalmente auspicabile, lascia però aperta la possibilità, per come è strutturato, che si verifichino modalità attuative che ne vanificano l'intento. In particolare, andrà posta attenzione ai criteri con cui saranno individuati gli standard di riferimento (in base a cosa?) necessari a valutare i servizi *minimi* (pericoloso che siano considerati i «minimi» e non gli «essenziali») erogati, su cui sarà quantificata la perequazione. Ulteriore elemento critico è che la norma non individua priorità o garanzie di equa distribuzione tra le voci oggetto di perequazione, con il rischio che gran parte delle risorse siano destinate alle infrastrutture «materiali» (strade, autostrade, porti, ecc.) – pur importanti – tralasciando quelle «immateriali» (sanità, assistenza, istruzione).

La crisi di governo e il conseguente avvicendamento alla guida del Dipartimento per gli Affari regionali, guidato dal ministro Mariastella Gelmini, al momento non consente di sapere se e come procederà la discussione. Certo è che, se anche il percorso per il riconoscimento di ulteriori e particolari forme di autonomia si dovesse arrestare, resterebbero in piedi le criticità del Titolo V della Costituzione, esacerbate dagli avvenimenti dell'ultimo anno, e la necessità di operare per superarle a prescindere dall'applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

2. *Venti anni di Titolo V riformato*

Nel 2001, sulla legge costituzionale che modificava il Titolo V, rovesciando l'impostazione precedente in materia di articolazione delle competenze tra Stato e regioni, e introducendo le materie «concorrenti», furono sollevate perplessità, anche da chi, come la Cgil, riconosceva il valore della prossimità e del decentramento. Perplessità date dall'eccesso di competenze riportate a questa nuova categoria in ambiti che, invece, necessitavano di una regia unitaria chiara che non lasciasse adito a interpretazioni di sorta che avrebbero messo a rischio l'uniformità di alcuni diritti fondamentali.

Dopo venti anni di vigenza di quelle disposizioni, numerosi interventi della Corte costituzionale e un anno di pandemia, rimane cruciale e non più procrastinabile la necessità di adottare gli strumenti normativi atti a garantire l'uguaglianza dei diritti civili e sociali in tutto il territorio, riducendo i divari esistenti e superando le criticità del «nuovo» Titolo V; un superamento possibile e necessario senza invocare grandi riforme, ma agendo a Costituzione vigente.

Se dopo la pandemia «nulla dovrà essere più come prima», per provare a immaginare i rapporti tra Stato, regioni e autonomie di domani, è utile ragionare su come erano prima, cosa è successo durante e come dovranno essere dopo l'emergenza che stiamo vivendo.

Illustri giuristi, esperti di amministrazione pubblica e, su tutti, la Corte costituzionale si sono misurati in questi venti anni con le criticità e i contenziosi che la riforma del Titolo V hanno posto all'attenzione e che, senza alcuna pretesa di scientificità, proviamo a riepilogare con una semplificazione per macro-categorie finalizzata unicamente a evidenziare cosa è opportuno e necessario fare, quali cambiamenti e quali pratiche introdurre per superare la conflittualità tra livelli istituzionale che troppe volte si traduce in un incremento di divari territoriali.

■ *Le criticità originarie*

Sono quegli elementi connaturati alla modifica in sé per come è stata realizzata e sono di varia natura:

1. innanzitutto di natura politica dati dall'errore «originario» del governo di centro-sinistra di approvare la riforma, a maggioranza e sul finire della legislatura, per inseguire il centro-destra sul terreno del federalismo, in parte per rispondere a una componente dell'elettorato settentrionale, in parte per la speranza che quelle modifiche avrebbero posto un argine alle rivendicazioni della Lega Nord (la «devolution» approvata nella legislatura successiva e respinta dai cittadini con il referendum, ha prontamente svelato la natura illusoria di quel pensiero);
2. di merito, in relazione alle funzioni attribuite, con una eccessiva articolazione delle competenze e una loro inadeguata collocazione tra esclusive statali, concorrenti e residuali. Una criticità in parte sanata in questi anni dalla Corte costituzionale con le sentenze che hanno dipanato molte controversie, riportando le competenze in cui prevalgono le esigenze unitarie tra quelle – di fatto – esclusive statali in ragione dei cosiddetti «interessi unitari e non frazionabili» (su tutte la sentenza n. 303/2003)⁴;

⁴ «Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali. In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà

3. di «governance» del decentramento, non avendo previsto quella necessaria sede istituzionale di cooperazione e collaborazione tra i differenti livelli di governo per un'azione legislativa improntata alla leale collaborazione⁵.

■ *Le criticità prodotte dalla mancata piena attuazione delle disposizioni introdotte*
Sono quelle che forse si sarebbero potute evitare con una produzione normativa attuativa della riforma costituzionale adeguata alla sfida di un ridisegno dei rapporti tra livelli istituzionali:

1. L'articolazione delle competenze si fondava sul presupposto che, a garanzia dell'unità della Repubblica, fossero emanate dal legislatore statale tutte le leggi quadro atte a definire i principi fondamentali e le norme generali cui nessuna regione avrebbe potuto sottrarsi, pur nell'esercizio del potere concorrente, e nelle cui maglie avrebbe dovuto legiferare, e dei Livelli essenziali delle prestazioni per tutte le materie necessarie a garantire i diritti civili e sociali fondamentali in tutto il territorio. Questa cornice normativa unitaria, nei cui confini poteva e doveva essere agita l'autonomia regionale, non è stata pienamente definita, nonostante numerosi richiami delle Corti (Costituzionale e dei Conti), da una parte alimentando contenziosi, dall'altro, soprattutto, accrescendo i divari territoriali⁶.

concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze» (Sentenza n. 303/2003).

⁵ «Si avverte la necessità di individuare, con maggiore precisione, sedi e procedure attraverso le quali il principio di leale collaborazione, caposaldo della giurisprudenza costituzionale, possa divenire sempre di più la cifra dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali. È importante che la soggettività politica delle Regioni si sviluppi, non in contrapposizione con l'indirizzo politico statale, ma in chiave di confronto e di cooperazione» (Discorso del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del 50° delle Regioni a statuto ordinario, 4 agosto 2020, www.quirinale.it).

⁶ A proposito dei Livelli essenziali delle prestazioni (lettera m), comma secondo, art. 117 Cost.: «L'attribuzione allo Stato di tale competenza esclusiva si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione

RPS

Giordana Pallone

2. L'articolazione delle competenze non è proceduta in parallelo con l'attuazione del federalismo fiscale – con la contraddizione, dunque, di trovarsi con il decentramento delle competenze e la centralizzazione delle risorse⁷ –, né, soprattutto, con la realizzazione di un sistema perequativo idoneo – per conformazione e risorse stanziare – a garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali ai territori con minori capacità fiscale. Una mancanza che, connessa alla mancata definizione di principi fondamentali e Lep finalizzata a determinare compiutamente cosa deve essere assicurato dalle amministrazioni pubbliche in funzione del riconoscimento di un determinato diritto a tutta la popolazione, ha generato il cortocircuito dei «fabbisogni standard», individuati prevalentemente sulla spesa storica anziché sui bisogni di un territorio⁸ e di una perequazione inadeguata operata attraverso il Fondo di solidarietà comunale⁹, come evidenziato da ultimo nel Rapporto sulla politica di bilancio 2021 dall'Ufficio parlamentare di bilancio¹⁰.
3. Tra le mancanze originarie abbiamo individuato la non previsione di un luogo istituzionale in cui potesse esercitarsi la cooperazione tra i vari livelli di governo e un bilanciamento tra le differenti

(sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004). Secondo la giurisprudenza di questa Corte, con tale titolo di legittimazione è stato attribuito al legislatore statale «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006). Sentenza n. 10/2010.

⁷ Contraddizione esacerbata negli anni della crisi economica 2008-2011 che, oltre a contribuire al congelamento del processo di attuazione del federalismo fiscale appena avviato (la relativa legge delega fu approvata solo nel 2009), ha chiesto al sistema delle autonomie di contribuire alla finanza pubblica attraverso tagli lineari che ne hanno compromesso l'operatività (tra 2011 e 2017, secondo la Ragioneria dello Stato sono stati sottratti 43 miliardi alle regioni a statuto ordinario in termini di importi di finanza pubblica). Cfr. Filippetti e Tuzi, 2020.

⁸ Cortocircuito che è emerso in modo palese in questi ultimi anni in relazione alla fattispecie degli asili nido e che ha visto, nell'ultima legge di bilancio una parziale inversione di tendenza, prevedendo che il riparto del Fondo di solidarietà comunale, deputato a garantire la perequazione, sia basato anche sulla popolazione di riferimento e non solo sulla spesa storica per i servizi educativi.

⁹ Inadeguata ancora oggi con un target perequativo fermo al 55% e la previsione di raggiungere, solo nel 2030, l'ammontare dei trasferimenti del Fondo pari al 100% della differenza tra fabbisogno e capacità fiscale.

¹⁰ Upb, 2020, p. 113.

istanze, una mancanza aggravata dal non aver nemmeno dato seguito alla norma transitoria prevista dall'art. 11 della legge costituzionale 3/2001 che integrava la Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali.

■ *Le criticità strutturali*

Sono quelle che nessuna riforma costituzionale potrà mai risolvere:

1. Gli elenchi di materie riportati dall'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, sono traditi nella loro funzionalità dall'impossibilità di definire un riparto netto delle funzioni sia per la natura stessa di alcune (trasversali o finalistiche) sia per l'impossibilità di porre confini netti ad altre (oggetti ad imputazione multipla)¹¹, lasciando come unica strada alla risoluzione della conflittualità tra livelli istituzionali e dei divari tra territori, la leale collaborazione¹².
2. La risoluzione di conflittualità e l'esercizio unitario richiedono, infine, un grado di responsabilità che spesso è mancato a chi ricopre incarichi di governo, dato dalla capacità di non farsi condizionare da logiche di schieramento politico, ma solo dalle reali esigenze del territorio, così come è mancata la volontà politica del governo nazionale di assumere tutti provvedimenti necessari in base alle prerogative attribuite dall'art. 120 della Costituzione a tutela dell'unità giuridica, economica e sociale.

Se assumiamo questa articolazione delle criticità, appare chiaro come se sulle prime non si può far nulla, sulle seconde, invece, molti provvedimenti potrebbero essere adottati anche e, soprattutto, per limitare quelle che abbiamo definito come «strutturali» o, per meglio dire, «irrisolvibili» in quanto endemiche in qualsiasi assetto non preveda un decisore unico su tutto: quelle criticità che nascono dall'esercizio stesso della competenza legislativa e amministrativa, e che, per la loro stessa

¹¹ Cfr. D'Atena, 2016, pp. 141-142.

¹² «Solo poche politiche risultano essere appannaggio di un solo livello di governo mentre, nella maggior parte dei casi, nessun livello di governo dispone più della pienezza di una politica pubblica e ciò riguarda soprattutto le politiche relative al welfare pubblico e all'economia; di conseguenza, la competenza propria di ciascun livello può svolgersi compiutamente solo in un contesto di collaborazione non conflittuale con gli altri livelli di governo. In tal senso, l'esercizio delle competenze richiede una piena condivisione di obiettivi e di metodi da parte di tutti i livelli di governo» (Mangiameli, 2020, pp. 345-346).

natura, prescindono dalla riforma operata nel 2001. I conflitti di attribuzione, infatti, vi erano anche prima e la Corte, chiamata in causa, aveva sancito come in alcuni ambiti si possono manifestare competenze diverse (materie «trasversali»), e spetti allo Stato la determinazione della disciplina uniforme sull'intero territorio¹³.

L'esercizio della competenza tra diversi soggetti istituzionali – cui si sommano le disposizioni comunitarie – non può, dunque, ignorare l'esistenza di oggetti riferibili a materie diverse, a loro volta riferibili a diversi regimi di competenza (ad esempio il mobbing, diviso tra ordinamento civile e tutela e sicurezza del lavoro; le bonifiche, tra tutela dell'ambiente, agricoltura e ordinamento civile, o la gestione dei rifiuti, tra tutela dell'ambiente, valorizzazione del paesaggio, tutela della salute e urbanistica¹⁴) o materie che non indicano l'oggetto della competenza, ma gli scopi e i valori da perseguire (ad esempio la tutela della concorrenza o il livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dei diritti civili e sociali fondamentali), che si caratterizzano attraverso la modalità stessa del loro esercizio e possono incidere su oggetti molteplici (la concorrenza, su industria e commercio, i Lep su politiche sociali, salute, istruzione, ecc.), e che per la loro natura attribuiscono allo Stato la facoltà di adottare tutti i provvedimenti necessari al raggiungimento di quell'obiettivo, a prescindere dal settore di competenza, limitando l'autonomia legislativa e amministrativa di altri livelli di governo (D'Atena, 2003).

3. *Dopo un anno di pandemia*

La pandemia ha esacerbato tutte queste difficoltà, mostrando in modo inequivocabile quanto l'impossibilità di agire in modo unitario sia dovuto principalmente all'assenza di norme generali adeguate e spesso, laddove presenti, all'incapacità politica di farle valere impugnando disposizioni locali; dall'assenza di una sede istituzionale di cooperazione

¹³ Cfr. ad esempio sentenze n. 507/2000, 54/2000, 273/1998.

¹⁴ Cfr. rispettivamente sentenza n. 359/2003, sentenza n. 282/2004, sentenza n. 62/2008. In particolare la sentenza n. 282/2004 in materia di bonifica: «Rispetto al nuovo testo dell'art. 117, potrebbero venire oggi in rilievo sia la competenza regionale "residuale", che si presta a comprendere molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), sia, d'altro canto, la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema" (secondo comma, lettera s), sia infine, in modo più comprensivo, la competenza concorrente in tema di "governo del territorio" (terzo comma)».

e collaborazione tra i differenti livelli in cui l'esercizio della leale collaborazione sia effettivamente vincolante; e dalla confusione su ruolo e funzioni delle autonomie locali generata dalla stagione dominata dal riordino previsto dalla legge 56/2014 e dai tagli lineari susseguitesesi con la crisi economica.

In questi mesi di pandemia i conflitti di attribuzione tra Stato e regioni si sono manifestati, oltre che in via legislativa, anche con le ordinanze – provvedimenti con efficacia limitata nel tempo e dettati da necessità e urgenza – emanate dalle regioni invocando il potere conferitogli dall'art. 32 della legge 833/1978, portando la conflittualità nei tribunali amministrativi con frequenti ricorsi ai Tar. Ma, soprattutto, in questi mesi si è reso palese quanto, in un ambito decisivo quale la tutela della salute, anche in presenza di una normativa nazionale unitaria (legge 833/78, Piani nazionali, Lea) e una indiscutibile preminenza della competenza esclusiva statale in termini di profilassi internazionale, ci siano delle inaccettabili differenziazioni regionali generate dai ritardi strutturali e dall'adozione di modelli organizzativi diversi, e quanto, dunque, ci sia una compenetrazione tra le funzioni e le rispettive competenze che richiede una definizione normativa unitaria sia in termini di principi fondamentali e norme generali sia in termini «amministrativi» rispetto alle modalità organizzative con cui i suddetti diritti sono resi esigibili anche attraverso la garanzia di quelle prestazioni essenziali. Queste differenziazioni per essere superate richiedono, quindi, la presa in considerazione sia delle norme generali sia delle modalità con cui sono rese esigibili attraverso modelli organizzativi idonei al rispetto di quei principi e l'esigibilità di quei diritti. In merito al necessario equilibrio tra competenze e garanzia del diritto che deve essere perseguito dal legislatore statale si è espressa la Corte costituzionale, da ultimo, nella sentenza n. 62/2020 in cui afferma:

In definitiva, l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare

RPS

Giordana Pallone

una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi «necessari», inerenti alla prestazione dei Lea, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica.

Così come, in precedenza, la stessa Corte si è pronunciata in più occasioni per ribadire la responsabilità dello Stato nel definire i Livelli essenziali delle prestazioni, come strumento atto a garantire adeguata uniformità dei diritti civili e sociali sul territorio nazionale, senza che le regioni possano disporre diversamente:

Al riguardo, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 387 del 2007). Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004) e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006). Si tratta, quindi, come anche questa Corte ha precisato, non tanto di una «materia» in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenza n. 282 del 2002).

In applicazione di siffatti principi, la disciplina in questione va ricondotta all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.¹⁵

Se in alcuni ambiti l'inadeguata produzione normativa statale ci consegna un'insostenibile differenziazione territoriale dovuta ai modelli or-

¹⁵ Sentenza n. 322/2009.

ganizzativi adottati (e ad una complessiva carenza di risorse) e l'assenza di disposizioni nazionali in altri ambiti – altrettanto cruciali quali l'assistenza e la mobilità –, un'esigibilità dei diritti fondamentali a geografia troppo variabile, la crisi epidemiologica ha evidenziato come questi divari provochino anche una capacità di intervento e risposta all'emergenza tanto differenziata tra i singoli territori da agire con effetto moltiplicatore sui divari e le disuguaglianze nella garanzia dei diritti (salute e istruzione su tutti), nell'esercizio delle libertà personali (limitazioni agli spostamenti diversificate) e nelle conseguenze economiche della crisi (chiusure prolungate di settori produttivi).

Una (in)capacità di intervento strutturale di alcune amministrazioni cui si è sommata l'incapacità del governo centrale di sopperire che sta facendo emergere da più parti la volontà di operare una nuova centralizzazione di poteri e competenze. Non sono, tuttavia, il decentramento e il valore della prossimità territoriale che devono essere messi in discussione. È in che modo sia stato esercitato o eluso il potere unitario dello Stato, in che modo siano state definite o lasciate nel limbo le norme atte a realizzare la cornice unitaria dei diritti di cittadinanza e, soprattutto, in che modo sia stata esercitata o volutamente evitata la leale collaborazione tra livelli istituzionali, che devono essere messi in discussione.

In questi mesi, complice anche fino a poche settimane fa (governo «Conte 2») una differenza di orientamento politico tra la componente maggioritaria della Conferenza delle regioni (14 presidenti espressione di partiti di centro-destra) e il governo, il confronto tra Stato e enti territoriali è stato più un confronto competitivo e antagonista dominato da logiche di schieramento e dal protagonismo di alcuni, che una leale collaborazione per definire una gestione unitaria dell'emergenza. Un confronto che, avviatosi con l'obiettivo di realizzare una gestione cooperativa dell'emergenza con una condivisione delle scelte e delle responsabilità, si è spesso tradotto in una deresponsabilizzazione caratterizzata da accuse reciproche (Cfr. Bordignon e Turati, 2021).

Il confronto tra Stato e regioni se in questi anni è stato condizionato dall'assenza di un luogo istituzionale che consentisse un confronto non solo tra esecutivi – come avviene con il sistema delle conferenze –, ma anche tra organi legislativi, durante la pandemia è stato dominato dall'eterogeneità delle posizioni dei presidenti di regione e dalla debolezza del governo ad agire, ove necessario, i poteri sostitutivi conferiti dall'art. 120 della Costituzione a tutela dell'unità giuridica ed economica della nazione e dei Livelli essenziali delle prestazioni.

Tale potere sostitutivo, anche in ragione dell'assenza delle norme na-

zionali adeguate, negli anni è stato pienamente esercitato prevalentemente in ragione di equilibri di bilancio (es. Piani di rientro regionali in sanità), trascurando la necessità, invece, di esercitarlo per garantire l'esigibilità dei diritti.

La pandemia ha colpito – in particolare – ambiti in cui l'articolazione di competenze è dirimente e in parte inevitabile, ma ci consegna anche una possibile strada di risoluzione dei conflitti fondata sì sull'esercizio delle rispettive prerogative e competenze, ma anche sulla condivisa convinzione della preminenza dell'interesse pubblico a una gestione unitaria laddove lo richiedono i fenomeni che si presentano. Preminenza ribadita dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 37/2021 con cui ha accolto il ricorso del governo contro la legge regionale della Valle d'Aosta che interveniva nel contrasto alla crisi epidemiologica, ricordando che «la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di “profilassi internazionale”», che tale competenza non ha carattere di «trasversalità», come argomentato dalla regione, che, soprattutto, «“ragioni logiche, prima che giuridiche” (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)» e che, infine, «spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica»¹⁶.

4. Perché nulla sia più come prima (e come ora)

La pandemia finirà, ma i conflitti di competenza e soprattutto gli inaccettabili divari territoriali resteranno se non si interverrà subito e con decisione per la loro riduzione. Una riduzione che vedrà nei progetti del Pnrr una opportunità unica di colmare i deficit, in particolare dell'infrastruttura sociale, investendo nella rete di servizi pubblici territoriali (sanitari, di assistenza, sociali, educativi, abitativi, mobilità, ecc.), che dovrà essere accompagnata dalla determinazione dei principi fonda-

¹⁶ Sentenza n. 37/2021.

mentali e dei Livelli essenziali delle prestazioni, finanziati in ragione dei diritti da garantire e non della disponibilità economica del momento, e dall'individuazione di una sede istituzionale per l'esercizio della cooperazione istituzionale. Determinazioni che devono basarsi su due assunti fondamentali:

- l'esigibilità dei diritti sociali e civili non può essere considerata una variabile dipendente dalla capacità fiscale dei territori;
- nessun riparto di competenze potrà essere in sé esaustivo, se non si chiariscono i meccanismi attraverso cui i diversi centri di governo cooperano tra loro, perché difficilmente sulle materia che attengono la vita delle persone si può tracciare una linea divisoria verticale¹⁷.

L'assetto della Repubblica deve tornare a fondarsi su un esercizio dell'autonomia che sia cooperativa e che si conformi alle esigenze di solidarietà e di perequazione finanziaria tra i diversi territori, riconoscendo allo Stato il ruolo di garante dell'uniformità dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale, ruolo da svolgere ricorrendo, quando necessario, ai poteri sostitutivi che gli sono e gli devono essere riconosciuti.

Riferimenti bibliografici

- Bin R., 2005, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, Relazione tenuta al Convegno dell'Idaic - Siena 25-26 novembre.
- Bordignon M. e Turati G., 2021, *Chi comanda in pandemia*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.lavoce.info/archives/72582/chi-comanda-in-pandemia/>.
- Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Audizione del ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, Resoconto stenografico della seduta del 30

¹⁷ «L'obbligo di leale collaborazione è diventato ovviamente il pilastro attorno al quale la Corte costituzionale ha riorganizzato il funzionamento dell'intero sistema delle relazioni tra Stato e regioni: esso è il corollario del principio di sussidiarietà, perché non ci può essere un sistema ispirato al principio di sussidiarietà che non contempli istituzioni e modalità di cooperazione tra i diversi livelli di governo coinvolti. Basti pensare all'Unione europea» (Bin, 2005).

settembre 2020, disponibile all'indirizzo internet: https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23_regioni/2020/09/30/leg.18.stencomm.data20200930.U1.com23.indag.c23_regioni.0014.pdf.

Corte costituzionale, *Emergenza Covid-19: spetta allo Stato, non alle regioni, determinare le misure necessarie al contrasto della pandemia*, Comunicato stampa del 24 febbraio 2021, disponibile all'indirizzo internet: https://www.corteconstituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20210224190746.pdf.

D'Arena A., 2016, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino.

D'Arena A., 2003, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, «Quaderni Costituzionali», n. 1, pp. 15-23.

Discorso del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del 50° delle regioni a statuto ordinario, 4 agosto 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.quirinale.it/elementi/50028>.

Filipetti A. e Tuzi F., 2020, *Autonomia finanziaria regionale e regionalismo asimmetrico: verso un finanziamento dell'asimmetria ben temperato*, «Issirfa», n. 17, pp. 70-93, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.issirfa.cnr.it/autonomia-finanziaria-regionale-e-regionalismo-asimmetrico-verso-un-finanziamento-dell-asimmetria-ben-temperato-a-filipetti-e-f-tuzi.html>.

Mangiameli S., 2020, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, «Diritti Regionali», n. 2, pp. 345-346.

Ufficio parlamentare di bilancio, 2020, *Rapporto sulla politica di bilancio 2021*, dicembre, disponibile all'indirizzo internet: https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/12/Rapporto_pol_2021-per-sito.pdf.