

Differenziazione, diseguaglianze, asimmetrie. L'autonomia regionale nella dimensione della democrazia e la tutela dei diritti fondamentali

Francesco Bilancia

1. Questo contributo potrebbe considerarsi già concluso nel titolo, nel quale si dà conto all'essenziale delle importantissime questioni affrontate nei saggi che ne compongono la prima parte. Lavori che scendono nel cuore del profondo *vulnus* che l'esperienza del regionalismo italiano sta subendo al cospetto dei valori del costituzionalismo contemporaneo. Da cosa è infatti ispirata la forte connotazione autonomistica della Costituzione italiana se non, in primo luogo, dalle opportunità che l'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale offre sia all'espansione dei valori democratici che alla garanzia dei diritti individuali? Tra le tante, diverse implicazioni che è possibile dedurre dal concetto di *autonomia*, in special modo riferibili alla portata normativa delle profonde implicazioni della sua articolazione in istituti e principi; tra le tante prospettive euristiche della nozione si staglia, infatti, la sua funzione costituzionale di invernamento, nel contesto istituzionale plurale, del principio della divisione dei poteri e della più ampia apertura del primo degli strumenti di partecipazione democratica di tutti alla vita politica, economica e sociale del Paese. Ebbene, l'esperienza attuale, lo stato complessivo del sistema istituzionale e la crisi di efficienza dell'articolata distribuzione delle funzioni pubbliche tra autonomie e Stato centrale costringono oggi a misurarsi con fortissime tensioni, emergenti nel confronto tra la tuttora instabile organizzazione del potere regionale e locale, nella fisiologica prospettiva della differenziazione, e la tenuta del principio di uguaglianza nella garanzia dei diritti costituzionali, soprattutto dei diritti sociali.

Le analisi e le riflessioni contenute nei saggi che qui si presentano sono frutto di elaborazioni antecedenti all'esplosione della crisi epidemica da Covid-19, che possiamo far risalire agli inizi dell'anno 2020; eppure in essi si ritrovano già molte delle chiavi di interpretazione necessarie alla comprensione della caduta di equilibrio che il sistema istituzionale delle autonomie ha purtroppo subito in questi mesi. Naturalmente è del tutto prematuro, e certamente insensato, tentare un bilancio in questa fase, in pendenza delle misure emergenziali adottate, mancando l'essenziale lucidità necessaria che solo una, per quanto minima, distanza dagli eventi consentirà di acquisire. Ma non altrettanto prematuro appare il tentativo di avventurarsi nella formulazione di qualche primo accenno di analisi in prospettiva. Soprattutto considerato che le principali linee di tendenza problematica, in fondo, sono già evidenti da tempo, come bene dimostrano qui i saggi di Laura Ronchetti e di Alessandra Pioggia. Questo impianto metodologico, del resto, ispira molti importanti precedenti interventi su questa Rivista, sempre azionata, pur nella complessità delle analisi scientifiche, dai concreti fattori determinanti nella realtà e nella attualità, con tutti i problemi e le questioni tematiche che la dimensione materiale della vita pubblica reca con sé. Limitandoci a pochi esempi, che per comodità riduco agli interventi più recenti del Direttore, dal 2010 ad oggi si sono più volte evocate la perdita di *identità* delle autonomie, la *crisi* come dimensione problematica, i *dilemmi* emergenti nella lettura dei fenomeni ed i *ripensamenti* conseguentemente necessari¹. La dimensione dialettica e le oscillazioni negli equilibri di sistema sono sempre stati, cioè, al centro delle riflessioni scientifiche prescelte che, nelle analisi condotte, hanno dedicato una specifica attenzione ai mutamenti, alle innovazioni ed alle involuzioni, alle tensioni ed ai focolai di crisi dei modelli assunti normativamente a riferimento. Il tempo presente, del resto, è di continuo stimolo nella articolazione di questo approccio critico. Dapprima agitato dai processi di riforma, alcuni condotti a termine, sebbene mai completamente attuati; altri falliti. Si pensi da un lato alle importanti revisioni costituzionali degli anni 1999-2001, ed al mai *compiuto federalismo fiscale*. E, dall'altro, ai tentati processi

(1) Rinvio, appunto, ai contributi di G. GARDINI di cui ai fascicoli 1-2/2010, 3/2011, 1/2013, 3/2015, 3/2016 e 2/2019.

di grande riforma costituzionale arrestati dalle consultazioni referendarie del 2006 e del 2016. Prescindendo da ogni valutazione nel merito di questi disegni, in tutti i casi si era trattato comunque di progetti razionali condotti dal sistema politico, per un disegno alternativo del sistema delle autonomie in base ad un approccio controfattuale proposto dal legislatore costituzionale in base ad un suo disegno. Diverse, invece, le matrici dei mutamenti più recenti. Mossi, al contrario, per diversi anni dalla crisi economica, fino al radicale intervento riaccentratore simbolicamente recato dalla revisione anche formale degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione², ma di fatto già materialmente avviato dall'implementazione sostanziale delle c.d. *fiscal rules* sui disavanzi pubblici eccessivi di provenienza UEM.

Trasformazioni istituzionali e mutamenti di approccio forieri di un processo atto a generare importanti tensioni che per alcuni anni hanno occupato l'agenda politica e la riflessione scientifica. Tensioni foriere di significativi squilibri tra il disegno normativo-istituzionale e la reale concretezza dei rapporti tra gli enti autonomi territoriali e lo Stato, con riferimento tanto alle sedi negoziali – si pensi alla composizione dei contenuti dei Patti di stabilità interni e dei Patti per la salute – quanto al contenzioso costituzionale sugli sviluppi normativi nell'esercizio delle rispettive competenze legislative. In un quadro macroeconomico già molto complicato si sono, quindi, inserite oggi le proposte di alcune Regioni di attivazione del processo devolutivo descritto dall'art. 116, comma 3 della Costituzione, nella stesura riformata dalla legge cost. n. 3 del 2001. Un'iniziativa come vedremo procedimentalmente confusa, ma soprattutto incompleta, dalla veduta parziale, non sistematica. Ma estremamente stimolante sul piano tecnico-scientifico, perché costringe i più avvertiti a misurarsi con la complessità dei fenomeni, con la sfidante prospettiva di un regionalismo *asimmetrico*, con le difficoltà di gestione degli esiti di una concreta *differenziazione*.

2. Gli scritti pubblicati nella prima parte di questo volume ci guidano, pertanto, nella complessità, contribuendo in maniera esemplare ad il-

(2) L. cost. n. 1 del 2012 e L. n. 243 del 2012.

luminare snodi problematici, incongruenze, difficoltà materiali e rotture costituzionali. Laura Ronchetti pone a tema la sfigurazione dell'asimmetria in diseguglianza, l'inconciliabilità dell'autonomia con la pretesa indipendenza, la deriva della differenziazione in indifferenza verso i rischi di tenuta del sistema. In una riflessione che non fa sconti agli errori ed alle inadempienze dell'autorità statale, non essendo ancora del tutto determinati, in alcuni settori neanche *in nuce*, i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»; né progettati struttura e funzioni del «fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, comma 3 Cost.). Emerge con chiarezza dall'analisi dello stato dell'arte, inoltre, la grave carenza di un disegno complessivo, che ha finito con l'affidare alla Corte costituzionale il ruolo di correttivo delle più avanzate e a volte scomposte «fughe in avanti» da parte delle Regioni, con interventi che mai potrebbero, né hanno potuto, sostituire un progetto legislativo organico in grado di assicurare la stabilità e gli equilibri necessari. Con gravi conseguenze in termini di rischi per il godimento dei diritti di cittadinanza sociale, della libertà di circolazione e stabilimento nel territorio statale a prescindere dalla Regione di originaria residenza³, della diversità di regimi per la garanzia dei diritti dei cittadini immigrati regolarmente residenti quantomeno sotto il profilo dei divieti di discriminazione, a parità di condizioni, in base alla nazionalità. Fino a rendere evidenti le difficoltà di gestione del processo devolutivo sotto il delicato profilo finanziario.

Nella perdurante assenza di una ordinata attuazione dell'art. 119 Cost., infatti, i progetti di intesa Stato-Regioni per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. si scontrano con le incongruenze e le difficoltà di realizzazione e modulazione nel tempo dell'autonomia finanziaria regionale, pur nel passaggio dall'originario impianto tematico dell'erroneo concetto di «residuo fiscale», ai riferimenti alla «spesa storica» ed ai «fabbisogni standard». Scontando l'irriducibile assenza della necessaria preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il fondamento della garanzia dei diritti non si rinviene, infatti, negli artt. 117 o 119

(3) Si veda, ancora, da ultimo Corte cost. n. 44 del 2020.

della Costituzione, ma nella disciplina che a ciascuno di essi dedica la prima Parte del documento costituzionale. Così per i diritti sociali di più immediato coinvolgimento nel processo ipotizzato, salute ed istruzione, sono gli artt. 2, 3, 32 e 34 a guidare gli obblighi di finanziamento delle relative prestazioni nel rispetto del principio di uguaglianza. Laddove il prelievo fiscale è essenzialmente disciplinato dagli artt. 2, 3, 23, 53 e 120 Cost., in ossequio a regole che sono del tutto indifferenti alla collocazione territoriale dei contribuenti. Impianto normativo che impone, pertanto, una difficile opera di mediazione tra disposizioni costituzionali che disancorano il fondamento delle relative funzioni dal regime di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, che devono appunto fare i conti con i criteri ispiratori delle diverse attribuzioni, gli uni e gli altri non riducibili all'idea di un diseguale trattamento normativo in base al radicamento territoriale.

Il tema è estremamente complicato, e le possibili soluzioni per conciliare uguaglianza e differenziazione sono bisognose di attenta valutazione e di adeguato sviluppo nel tempo. L'ordine delle questioni non è infatti disponibile, né è logicamente rovesciabile nel suo contrario. L'ideale di un regionalismo a tal punto competitivo da configurarsi come un *patchwork* legislativo e amministrativo, funzionale ad incentivare il radicamento delle attività produttive a seconda della maggiore o minore convenienza di regime fiscale o di incentivo economico – in violazione tra l'altro dell'art. 120 Cost. e della disciplina del mercato interno UE –; o tale da assumere una disciplina dei diritti sociali di prestazione differenziata per territori è, come noto, estranea al modello costituzionale italiano. Laddove le originarie proposte di intesa per l'attuazione dell'art. 116 Cost. tendevano, invece, incautamente a generare un ambiente normativo compatibile con questa prospettiva. In una cadenza procedimentale, tra l'altro, potenzialmente idonea ad escludere il Parlamento dal concorso nella definizione dei contenuti di tali intese tra Regioni e Governo statale, riducendo tutto il processo ad una sommatoria di intese bilaterali asimmetriche in totale assenza di una possibile sistemazione unitaria. Come è noto, peraltro, il processo si è successivamente incardinato in forme più articolate, con la proposta di elaborazione di una legge sul procedimento in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. avente ad oggetto molte delle questioni sollevate. Allo stato, comunque, non è

chiaro quali siano i risultati delle riflessioni intorno ad alcuni degli snodi più delicati. Qui mi limito a richiamarne soltanto alcuni⁴: il rapporto tra la richiamata legge-quadro e la legge da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti di cui all'art. 116, comma 3; il ruolo di questa legge in merito alla definizione dei contenuti delle intese su cui essa deve fondarsi, nella prospettiva che possa intendersi come legge meramente formale o, al contrario, legge in senso proprio, magari simile a quella di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie nella disciplina antecedente la riforma costituzionale del 1999; la considerazione o meno del carattere prioritario della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni rispetto agli assetti definitivi dei criteri di nuovo riparto delle competenze; l'oggetto dei trasferimenti, nella irriducibile differenza tra *materie e funzioni*; il definitivo assetto dell'autonomia finanziaria di tutte le Regioni, distinguendole almeno in tre gruppi, ad autonomia speciale, ad autonomia differenziata e ad autonomia ordinaria nel quadro di un sistema di principi comuni. Scarsa mi è, infatti, sembrata finora l'attenzione delle forze politiche all'espreso richiamo che l'art. 116 fa al necessario *rispetto* dell'art. 119 Cost. Con la difficoltà di far fronte, in un presumibilmente necessario regime di transizione, alla tuttora mancata attuazione di tale disposizione costituzionale. E, *last but not least*, le verifiche di compatibilità tra il disegno riformatore devolutivo e il nuovo art. 81 della Costituzione, nel significato delle compatibilità macroeconomiche da esso implicate, unitamente alla nuova stesura dell'art. 119 Cost. ed ai contenuti attuativi della legge n. 243 del 2012, per l'introduzione del principio del pareggio strutturale di bilancio in Costituzione e per la salvaguardia delle compatibilità economico-finanziarie dei bilanci aggregati del complesso delle pubbliche amministrazioni, autonomie regionali e locali comprese⁵.

(4) Utili spunti di riflessione emergono già da alcuni interventi individuali e dalle prime risultanze informali dei lavori della "Commissione di esperti per le autonomie" istituita dal Ministro per gli affari regionali e per le autonomie presso il relativo Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(5) Rinvio, almeno, alla *Relazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio* nel corso dell'Audizione di A. Zanardi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in data 10 luglio 2019, anche in merito ai riferimenti alla necessità di garantire permanentemente la sostenibilità del debito pubblico.

3. Come accennato più sopra gli elementi di maggiore tensione tra il progetto di differenziazione, verso un paventato regionalismo asimmetrico, e i diritti individuali emergono nelle materie della istruzione e della salute, entrambe serventi importanti diritti costituzionali dei cittadini. L'esemplare riflessione di Alessandra Pioggia intorno al tema dell'uguaglianza nella garanzia del diritto alla salute fin dalla stessa definizione concettuale del suo oggetto e dei suoi contenuti è un'utile guida per la determinazione dei più rilevanti luoghi problematici della vicenda, attraversando la più recente storia delle riforme nel settore, per l'evidente nesso esistente tra organizzazione dell'amministrazione e dei servizi per la salute e principio di eguaglianza nella differenziazione. Di nuovo è a tema la relazione tra autonomia regionale (ed aziendale) e salvaguardia di un uniforme livello delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, con un'analisi che già mette in luce i punti più delicati ed i difetti più pericolosi dello stato del sistema del Servizio sanitario nazionale ad oggi, individuando problemi che finiranno con il manifestarsi in forme e dimensioni drammatiche nel corso dell'attuale esperienza emergenziale dovuta alla diffusione globale del virus SARS-CoV-2⁶. L'analisi dei dati riportati nel saggio di Alessandra Pioggia rivela, infatti, uno stato delle diseguaglianze davvero intollerabile, tra condizioni economico-sociali e aspettative di vita articolate lungo un asse differenziale davvero allarmante. E lungo la linea di queste significative differenze si sviluppa un'analisi della differenziazione di discipline, di approcci di sistema e di metodi di definizione, prima, e di cura e garanzia, poi, della salute dei cittadini. Distinti equilibri tra sanità pubblica e privata, con un processo di privatizzazione del servizio nella Regione Lombardia che per dimensione, struttura e forma, non ha eguali in altre esperienze regionali; tassi di ospedalizzazione disomogenei, differente impostazione del servizio sul piano organizzativo in relazione al grado di diffusione dei servizi territoriali; diversi regimi di assistenza domiciliare, diverse strategie nell'approccio diagnostico, di assistenza e cura del paziente nelle fasi successive al ricovero in struttura (c.d. post-acuzie); differenti regimi di cura delle persone non autosufficienti e, addirittura, diversi approcci

(6) Siamo nell'aprile 2020.

metodologici nella qualificazione e nella valutazione quantitativa della non autosufficienza. Differenze nello stesso approccio culturale alla cura del paziente (cliente) che raggiunge il suo limite massimo nei servizi psichiatrici. In un'analisi che tenta di muovere dalla ricostruzione del sistema delle prestazioni per ampliare la riflessione ad una più completa configurazione del benessere della persona, coinvolgendo proprio in funzione della differenziazione tutti gli elementi rilevanti, a partire dalle condizioni culturali e socio-economiche di ciascuno e nelle diverse aree del Paese.

In questa prospettiva assume ovvia significativa rilevanza la libertà dell'assistenza privata, anche in un'ottica del mercato delle prestazioni sanitarie, ma nella necessaria dimensione critica dei relativi riflessi di tali modalità di impostazione del servizio sull'organizzazione complessiva della sanità pubblica. Per una professione di una buona differenziazione, ritenuta anzi necessaria e contro un'uniformazione acritica e non adeguatamente fondata sull'analisi delle esigenze concrete, come quella prodotta dal ripetuto taglio indiscriminato della spesa. Naturalmente anche i difetti della gestione politica hanno la loro importante parte di responsabilità, avendo in più occasioni prodotto crisi di tenuta della stessa gestione economica del servizio, conducendo a commissariamenti e piani di rientro⁷ che hanno ancor più complicato i tentativi di sistematizzazione ed omogeneizzazione del regime delle prestazioni tra le diverse aree del territorio. Fino ad individuare, a volte, l'origine delle difficoltà di declinare correttamente i costi del servizio e la garanzia del principio di uguaglianza nello stesso Patto per la salute e successive intese negoziate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Né è dato rinvenire omogeneità di esiti al cospetto dell'affidamento, o meno, della gestione prevalente dei servizi a soggetti ed imprese private. L'esperienza dell'epidemia di Coronavirus dimostra, ad esempio, una diversa capacità di gestione – dovuta presumibilmente ad una differente presa della funzione di organizzazione e pianificazione da parte

(7) Fermo il fatto che scandali e gravissimi episodi corruttivi siano emersi tanto in sistemi privatizzati quale quello lombardo, quanto in sistemi essenzialmente pubblicistici, quale quello umbro, seppur con rilevanti differenze sul piano dei costi della corruzione per la collettività e senza una necessaria corrispondenza tra malaffare e commissariamento.

dell'autorità di regolazione – dell'Emilia-Romagna rispetto ai disastrosi esiti della Lombardia⁸. Sembrerebbe, in effetti, che l'Emilia-Romagna sia riuscita a garantire una migliore tenuta del sistema ottenendo un più efficace concorso delle aziende private nell'allestimento ed ampliamento dei reparti per il trattamento delle malattie infettive, compresa l'offerta di posti letto in rianimazione; laddove la Lombardia pare aver smarrito la capacità di implementazione della propria funzione di direzione e coordinamento in attuazione dei propri obblighi regolatori. Ma oltre le ipotesi, soltanto una adeguata ed equilibrata analisi consentirà di accertare, nel prossimo futuro, se in quest'ultima Regione si sia proceduto ad una gestione dell'emergenza con adeguatezza e proporzionalità nella distribuzione degli obblighi di servizio tra strutture pubbliche ed istituti e cliniche private accreditate e finanziate in base alle prestazioni rese, dalla Regione. Anche al fine di valutare se il Governo nazionale abbia correttamente interpretato ed esercitato il proprio ruolo di pianificazione, sì da predisporre le condizioni per eventuali interventi regionali di indirizzo, quando non addirittura di commissariamento, di aziende private non in regola con i c.d. "requisiti ulteriori" di accreditamento e con le successive condizioni contrattuali. Troppo distanti, in effetti, essendo – malgrado i più recenti interventi in tal senso già a partire dal Patto per la salute 2010-2012 – già i regimi regionali di autorizzazione delle strutture e dei servizi, non idonei a neutralizzare, negli esiti di garanzia delle prestazioni sanitarie, la scelta del modello di equivalenza tra strutture pubbliche e strutture private.

4. Ma qui la formulazione di ipotesi deve arrestarsi, in attesa che analisi specifiche rivelino le reali cause dei fallimenti, ove tali possano essere qualificate le cadute di efficienza dei servizi delle prestazioni nelle diverse aree del territorio della Repubblica⁹. La crisi epidemica ha, infatti, rivelato gravi difetti nel funzionamento del sistema istituzionale complessivo, non soltanto nell'ambito della organizzazione sanitaria, ed il

(8) Per tacere della vera e propria catastrofe prodottasi all'interno delle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA).

(9) A partire, potremmo aggiungere, dalla disciplina dei concorsi per l'accesso ai ruoli dirigenziali che ancora troppo spazio affida alla scelta fiduciaria da parte del vertice politico.

momento attuale è particolarmente delicato proprio per i rischi di derive ideologiche o avventate esercitazioni polemiche alla ricerca di proposte radicali e, proprio per questa matrice, spesso portatrici di soluzioni tra loro illogicamente marcianti in direzioni opposte. In un momento storico di rilevanza epocale e di portata globale, non è certo il momento per una nuova guerra tra centralisti ed autonomisti, anche perché la ricerca di migliori equilibri non può certo muovere da ipotesi di riforme radicali in direzioni speculari, agitate da spinte totalmente centrifughe o, all'opposto, centripete. Guardando agli eventi più recenti è certo, però, che sia mancata quasi del tutto una adeguata resa delle funzioni di coordinamento. Non è riuscita l'Organizzazione Mondiale della Sanità né, più da vicino, l'Unione europea, con i Governi nazionali decisi nell'adozione di protocolli distinti, scoordinati, reciprocamente contraddittori, se non a volte addirittura in direzioni opposte gli uni rispetto agli altri¹⁰. Una epidemia globale, con risposte localmente diverse, non è un sintomo di buona tenuta dei sistemi istituzionali. In questo quadro di *sconcertante* localismo assumono quasi minor peso i difetti di coordinamento nel contesto del regionalismo italiano. Pur saltando all'occhio, per evidente inadeguatezza, alcune specifiche evenienze. Intanto il numero dei provvedimenti emergenziali.

Soltanto quelli statali sono stati, ad oggi, più di duecentocinquanta in due mesi, con ripetizioni, sovrapposizioni, contraddizioni, che hanno generato incertezze ed instabilità normativa gravi. In successione, dopo la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 di dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018¹¹ si sono affastellati, e spesso accavallati, provvedimenti di natura, forma e forza normativa diverse, d.P.C.M. e decreti ministeriali, ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei singoli Ministri e decreti-legge, con una confusione in origine aggravata da ripetuti interventi pubblici in conferenze stampa, adozione di atti di "chiarimento" ed in-

(10) Anche se rispetto alla questione sanitaria ben maggiore rilevanza assume, per questioni di competenza, la gestione della crisi economico-finanziaria ad essa conseguente.

(11) Contenente il Codice della protezione civile. In esso sono confluite le disposizioni di cui alla legge n. 225 del 1992.

terpretativi, circolari esplicative di singoli Ministeri, c.d. FAQ¹², altri tipi di interventi e dichiarazioni pubbliche, ecc. Stratificazione normativa e confusione di atti, in buona parte poi finalmente ricondotte a sistema dal d.l. n. 19 del 2020, cui hanno fatto da sponda una miriade di interventi emergenziali regionali, solo in minima parte purtroppo coordinati con le misure di intervento nazionali e, quindi, rispettosi di una corretta sistematica¹³. Anche volendo prescindere dal colorito prorompere di Presidenti di Regione e Sindaci nell'arena mediatica, deriva di un protagonismo politico quale effetto indesiderato della elezione diretta nella carica, non può tacersi dell'emersione di una sorta di deriva identitaria regionale che ha reso la sovrapposizione di centinaia di provvedimenti su almeno quattro livelli¹⁴ indesiderato esito di una sorta di anarchia normativa, quasi foriera di quello che è stato definito un «quadro medievale di competenze»¹⁵. Fino all'estremismo incarnato dalla pretesa di alcune Regioni di «chiudere le frontiere»¹⁶; o del Presidente della Regione Puglia che ha ipotizzato di poter impedire la vendita di dispositivi e attrezzature sanitarie fabbricati da un'impresa della propria Regione ad ospedali pubblici situati in altra Regione¹⁷. O ancora la decisione del Sindaco di Messina di chiudere l'omonimo Stretto al traffico di merci e

(12) Si veda, ad esempio, il sito del Ministero dell'interno, all'indirizzo <http://www.governo.it/it/articolo/decreto-iorestoacasa-domande-frequenti-sulle-misure-adottate-dal-governo/14278>, con elenchi articolati per singole voci ed in continuo aggiornamento in seguito all'adozione dei diversi atti del Governo.

(13) Senza qui considerare i limiti di competenza, in tutti quei casi in cui i provvedimenti emergenziali regionali non abbiano riguardato specifiche questioni localizzate su frazioni del proprio territorio, ma siano state dirette ad assumere discipline derogatorie rispetto agli interventi statali riferibili a tutto il territorio regionale, così intrecciandosi con la sfera territoriale di efficacia delle corrispondenti disposizioni statali.

(14) Governativo, ministeriale, regionale e comunale.

(15) L'espressione si deve a S. CASSESE.

(16) È il caso delle Regioni Calabria e Basilicata, su cui riferisce C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020, p. 8 ss.

(17) Per la notizia si veda, ad esempio, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/04/03/coronavirus-la-puglia-blocca-apparecchi-per-processare-tamponi-prodotti-a-bari-e-destinati-al-veneto-zaia-si-infuria-poi-il-chiarimento/5759314/>.

passaggeri¹⁸, con un provvedimento poi annullato d'ufficio dal Governo ai sensi dell'art. 138 del Tu sugli Enti locali¹⁹; un provvedimento, di fatto, di chiusura dei confini regionali della Sicilia²⁰.

Manie di protagonismo e impostazioni secessioniste in palese violazione del disposto di cui all'art. 120 della Costituzione, oltre che foriere di grave incertezza giuridica e confusione ulteriore. Da un lato, quindi, le gravi carenze del Governo, evidenti nella mancata attivazione, all'occorrenza, dei poteri sostitutivi di cui al secondo comma della medesima disposizione costituzionale e nella difesa delle proprie attribuzioni ai sensi degli artt. 117, comma 2, lett. *q*) della Costituzione²¹, 32 della legge n. 833 del 1978, della disciplina degli stati di emergenza ai sensi del Codice sulla protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018, cit.) e dell'art. 50 del Tu sugli Enti locali, d.lgs. n. 267/2000, oltre alla mancata attrazione in sussidiarietà delle attribuzioni verso il centro, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. Dall'altro l'esplosione di un localismo esasperato, di un particolarismo inefficace ed inefficiente, oltre che inadeguato e sproporzionato al cospetto della dimensione globale dell'emergenza in atto. Un'ispirazione autarchica, con l'invocazione a "fare da soli" in una pretesa idea di autosufficienza, ovviamente carenti di una visione di insieme e di contesto generale indispensabile per fronteggiare questioni e problemi di tale dimensione. Atteggiamenti tutti contraddetti, non a caso, da continue e, rispetto ad essi, incoerenti e lamentose invocazioni di interventi da parte dello Stato e del Governo ad opera di diverse Regioni e Comuni.

In un recente intervento, giustamente, Marco Cammelli ha osservato come l'emergenza «alteri la reale percezione dei problemi». Risulta platealmente evidente la carenza, nel sistema istituzionale italiano, di efficaci strumenti e sedi di coordinamento e raccordo, non essendo apparsa ade-

(18) Ordinanza sindacale n. 105 del 5 aprile 2020.

(19) D.lgs. n. 267 del 2000 e art. 2, comma 3, lett. *p*) della l. n. 400 del 1988, in riferimento alle attribuzioni del Consiglio dei Ministri in relazione all'istituto dell'annullamento straordinario di provvedimenti amministrativi.

(20) Si veda l'interessante parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 7 aprile 2020, n. 735, reso nel corso della procedura di annullamento straordinario.

(21) Del resto si veda ora il d.l. n. 19 del 2020.

guata neanche la Conferenza Stato-Regioni. Indubbiamente è necessario ripensare le modalità attraverso le quali il Governo possa procedere ad un'azione coordinata e omogenea senza invadere le competenze regionali nell'esercizio delle proprie essenziali attribuzioni, laddove si rendano necessari interventi economici straordinari per attivare una leva finanziaria che possa rendersi efficace, appunto, soltanto se azionata unitariamente e dal centro. Si pensi, a titolo di esempio, ai settori della protezione civile, dei trasporti, dell'istruzione, della politica industriale, del lavoro, del sistema fiscale e tributario. Ambiti molti dei quali sarebbero stati travolti da un'attuazione scoordinata ed asistemica dell'art. 116, terzo comma Cost. Negli sviluppi ordinamentali e nei processi di riforma alcune tutele sono essenziali per la tenuta complessiva del sistema. L'emergenza in corso lo ha reso evidente, direi che lo ha confermato, in effetti. Non è possibile sostenere ipotesi di gestione di attribuzioni connesse con fenomeni di dimensione spaziale globale con un riduttivo approccio chiuso nella dimensione nazionale o, addirittura, locale. È indispensabile una visione d'insieme, per una strategia di intervento globale. Certamente è del pari inaccettabile, inoltre, che dispositivi e attrezzature sanitarie essenziali in simili circostanze finiscano in balia di un mercato sregolato per una vendita al miglior offerente in rottura dei vincoli di solidarietà e di un principio di giustizia sostanziale ispirato dai valori dell'uguaglianza. In alcune ipotesi l'esperienza concreta ci ha condotto sulle soglie di un "mercato nero" attivato dagli stessi enti di autonomia, prospettiva indicibile. Ma all'opposto appare quanto meno dubbio che si possa all'improvviso e drasticamente annullare ogni forma di autonomia, ad esempio ripensando l'articolazione regionale della struttura attuale del Servizio sanitario nazionale. Come si spera di aver reso evidente, pur sempre in chiave dubitativa, i difetti delle funzioni di programmazione, coordinamento ed avocazione al centro sono stati almeno altrettanto gravi dei fallimenti e delle distorsioni in ambito regionale e locale. Correzione dei difetti strutturali, equilibrio nelle relazioni interistituzionali, consultazione reciproca e coordinamento delle azioni richieste rappresentano la prima necessaria dimensione di approccio analitico e riformatore. Unitamente, è evidente, ad un più chiaro assetto dei ruoli e di competenze, eliminando ogni forma di sovrapposizione e accavallamento tra i diversi livelli di governo.