

Ragionando “a freddo”: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni

Francesco Bilancia

1. Nella ricca ed articolata prospettazione problematica che ci è stata proposta come spunto per l'odierna riflessione, in materia di effetti dell'emergenza pandemica sui sistemi multilivello di governo, con particolare riferimento al sistema italiano, la dimensione tematica prescelta per questo contributo è quella del riassetto dei rapporti istituzionali tra centro e periferia. Per considerare, più in particolare, come parte rilevante del problema la questione del coordinamento tra i diversi livelli di governo e quella, connessa, dei raccordi istituzionali e del funzionamento dei relativi organi e procedure. Fermo restando l'ovvio presupposto che ci muoviamo nel contesto di un sistema fortemente pluralistico, che sconta una maggiore complessità di gestione per gli indubbi vantaggi riferibili alla resa democratica e di partecipazione collettiva alla vita politica ed istituzionale del Paese.

Intanto mi sembra utile rilevare che, quale scenario di sfondo, emergono diverse dicotomie, in un'oscillazione polarizzante che è poco utile coltivare nel radicarsi di opposte estremizzazioni. Così è, evidentemente, nelle interpretazioni dei conflitti istituzionali – veri e presunti - tra centro e periferie, il che accende di per sé un faro importante sul necessario e più alto ruolo delle sedi di mediazione e di sintesi degli interessi. Così come, nel merito, la discussione pubblica si è spesso cristallizzata sulla forzata contrapposizione tra protezione della salute, anzi, della vita da un lato, e sacrificio dei diritti di libertà, dall'altro. L'approccio di analisi che potrebbe essere suggerito è piuttosto un approccio di attesa, seppur di osservazione, per riservare critiche e riflessioni ad un momento successivo al riassorbimento del fastidioso rumore polemico che ha ormai riempito molti spazi di discussione in questi ultimi mesi.

Per ragionare sulla quantità di fango da ripulire, riprendendo una nota metafora, ad una fase successiva al passaggio della piena. Quel che può però essere, invece, opportuno cominciare ad anticipare in questa fase di sviluppo degli eventi, è la individuazione degli elementi problematici, degli spunti tematici che meriteranno una più attenta riflessione a seguire. Premettendo però, da subito, che ci si dovrà riferire a questioni tra loro non omogenee e di diversa rilevanza ed importanza, pur trattandosi di problemi evidenti, tutti quindi meritevoli di adeguata valutazione.

2. La prima evidente questione da richiamare problematizzandone gli esiti, soprattutto guardando ai primi mesi di gestione dell'emergenza, è senz'altro la grave assenza di ruolo delle assemblee rappresentative, sia nazionale che regionali. Le tensioni, i conflitti così come, in positivo, gli esiti collaborativi e di temperamento si sono integralmente svolti nella dinamica di relazione tra il Presidente del Consiglio – e qualche altro singolo ministro – ed i presidenti di Regione. Con la volontà di precisare, peraltro, che se si escludono alcuni isolati casi – per quanto dimensionalmente rilevanti e temporalmente frequenti – il complesso delle relazioni istituzionali tra centro e periferia sembra essersi mantenuto in un ambito di fisiologica complessità, seppur appesantita dalla rilevanza dei problemi e dal clima emergenziale. Dopo un primo isolato episodio di “violazione della leale collaborazione” da parte della Regione Marche, che ha condotto il Governo a reagire con un ricorso al TAR¹, gli elementi di confusione sono soprattutto emersi in riferimento alle sole Regioni Campania e Lombardia. La prima, in riferimento alla colorita proiezione mediatica del suo presidente, che ha lasciato emergere una più forte accentazione dei toni formali nella interlocuzione a distanza con il Governo. La seconda comunque assorbita dalla dominante e drammatica anomalia statistica nel numero dei contagi e degli esiti nefasti della diffusione del virus. A ciò si possono aggiungere tre ulteriori isolati epi-

(1) Ne riferiscono, in un contesto di analisi ben più ampio e ricco di elementi di riflessione, G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto, Special Issue 1*, 2020, p. 183 ss., spec. p. 190 ss.

sodi, rispettivamente imputabili a singoli atti o decisioni dei presidenti delle Regioni Basilicata, Puglia e Calabria². Ma per il resto non mi pare possano dirsi consumati elementi di così forte rottura nelle relazioni istituzionali, tali da comportare la necessità di “un ripensamento” degli assetti normativi ed organizzativi; salva l’introduzione di eventuali e, in alcuni casi, opportuni correttivi nella distribuzione di specifiche funzioni e nel rafforzamento delle sedi di leale collaborazione.

In riferimento a quest’ultimo punto, però, non è possibile tacere su alcune prese di posizione regionali foriere di inutili e inaccettabili tensioni. È sufficiente avere presente le formule di cui al primo comma dell’art. 120 della Costituzione per convenire circa l’assurdità della pretesa di un controllo “dei propri confini” da parte delle singole Regioni. A fronte di atti, dichiarazioni o anche semplici atteggiamenti in contrasto con la dimensione costituzionale del fenomeno regionale è, però, davvero utile rispolverare la pretesa di nuove riforme istituzionali? L’inadeguatezza della classe politica e le inefficienze funzionali non possono sempre ridondare in rinnovate, polemiche, richieste di modifiche degli assetti costituzionali. Come pure alle condizioni politiche contingenti penso debba ricondursi, nelle ipotesi su richiamate, la mancata attivazione da parte del Governo dei poteri sostitutivi di cui al secondo comma dell’art. 120 Cost., anche nelle poche ipotesi nelle quali tale intervento avrebbe potuto essere giustificato. Non può, appunto, tacersi che il confronto istituzionale tra un governo centrale politicamente molto debole³ e presidenti di Regione legittimati, all’opposto, dall’elezione popolare diretta abbia preso il sopravvento sulla resa dei meccanismi istituzionali di gestione della crisi.

La traccia tematica introduttiva di questa discussione è parsa molto ricca. Il Direttore della *Rivista* ha sollevato, in una ricognizione critica delle questioni tematiche più rilevanti, una problematizzata sequela di pos-

(2) Quanto a quest’ultima si v. TAR Calabria, sez. I, Sent. n. 841 del 9 maggio 2020, di annullamento dell’ordinanza del presidente della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37, nella parte in cui, al suo punto 6, è risultata in contrasto con i provvedimenti del governo laddove ha invece disposto, sul territorio della Regione Calabria, per «la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all’aperto».

(3) C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid-Rassegna*, 5, 2020, spec. p. 7 ss.

sibili proposte di interventi riformatori. Nel ripercorrere le tracce più significative del “dibattito dell'emergenza” non è però possibile non rilevare, in negativo, come troppi interlocutori abbiano ritenuto di possedere ricette in ogni ambito del sistema istituzionale. Tanto in riferimento alla organizzazione, quanto guardando alle modalità di esercizio dell'azione dei pubblici poteri. Se ne potrebbe trarre la conclusione che, all'esito della resa del sistema istituzionale al cospetto dell'emergenza COVID19 “tutto” debba essere riformato. In questo modo, però, non ci si avvede che la stessa analisi scientifica rischia di cadere nei medesimi luoghi tematici strumentalmente sollevati nel conflitto politico, perdendo quel necessario distacco che solo può costituire un utile contributo alla discussione circa temi e problemi nei rapporti Stato/Regioni.

3. Molte questioni andranno in seguito riprese e diverse problematiche affrontate e risolte, inutile negarlo. Ma è possibile assumere una prospettiva, come dire?, di un regionalismo del buon senso? Ciò sarebbe, in primo luogo, necessario al fine di poter distinguere tra loro le singole esperienze, perché non tutte le istituzioni regionali – starei per dire non tutti i presidenti di Regione – hanno prospettato analoghi problemi di coordinamento e condivisione nelle relazioni con il Governo centrale e nella definizione delle strategie e linee di intervento per affrontare efficacemente l'emergenza sanitaria. Mentre già nei mesi precedenti la crisi epidemica erano emersi conflitti politici – non ancora istituzionali – tra centro e periferia, proiettando i propri effetti sulle prospettive di tutela dei cittadini e di garanzia dei loro diritti; sulla gestione delle questioni economiche; sul funzionamento delle istituzioni. Dall'analisi delle stesse modalità di gestione della negoziazione e definizione dei contenuti delle c.d. “intese” con il Governo per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. erano già chiaramente evidenti quelle che poi si sarebbero manifestate come le linee dominanti del successivo – quindi dell'attuale – stato delle relazioni politico-istituzionali delle singole amministrazioni regionali con il Governo centrale. Quanto è oggi riconducibile alle dinamiche di gestione del conflitto politico nazionale, strumentalmente condotto anche attraverso le torsioni nell'utilizzo delle prerogative e delle attribuzioni delle singole realtà regionali, era quindi già sul

tappeto da tempo, da ben prima che l'esperienza emergenziale modificasse le coordinate dello scenario politico.

A fronte di questo inequivocabile dato sembrerebbe da privilegiare un'analisi della reale consistenza dei concreti problemi di funzionamento del sistema, prima di pensare di poter avviare *ex abrupto* processi di ristrutturazione e riforma istituzionali che impiegherebbero poi almeno venti anni di processi attuativi prima di ritrovare un nuovo equilibrato assetamento. Così ad esempio in relazione alla paventata scelta di ricondurre la materia "tutela della salute" tra le competenze esclusive della Stato, riorganizzando integralmente il sistema delle attribuzioni in materia di gestione del servizio sanitario, in luogo di una più meditata ridefinizione di specifici aspetti di coordinamento e sintesi nelle questioni per le quali sono invece, appunto, indispensabili una visione ed una gestione unitarie. Ma a ciò sovrintendono già le attribuzioni che l'art. 117, comma 2, lett. *m)* e *q)* affida alla competenza esclusiva dello Stato. Rimeditare sugli errori commessi, sulla mancata attivazione delle attribuzioni che la Costituzione già affida allo Stato, sulla evidente carenza delle sedi istituzionali di coordinamento politico sembra, pertanto, più importante che riscrivere *ex novo* parti della Costituzione. Nella consapevolezza, peraltro, che la gestione coordinata di un'emergenza impegna le istituzioni e le forze politiche molto più di quanto non comporterebbe la mera approvazione di una legge di revisione costituzionale, così denunciando la reale consistenza di mera via di fuga che quest'ultima soluzione rappresenterebbe a fronte della ben più attuale ed urgente necessità di gestire correttamente le proprie competenze e far funzionare meglio i meccanismi istituzionali esistenti. Approvare una legge costituzionale in luogo di affrontare i concreti problemi materiali apparirebbe, in sostanza, come un'elusione della situazione di crisi da malfunzionamento del sistema piuttosto che non una ipotesi di soluzione. Tutti i problemi, ancora irrisolti, resterebbero infatti ancora sul tappeto, semplicemente ricondotti per slittamento temporale a valle dell'attuazione della legge di riforma.

Queste ultime considerazioni consentono, pertanto, di spostare l'attenzione per allontanare, per un momento, lo sguardo dalla questione dei rapporti istituzionali tra centro e periferia. Se si guardasse, all'opposto, alla concreta gestione dell'emergenza sanitaria ci si avvedrebbe che, al

netto di qualche necessaria semplificazione di analisi, il più grave difetto del sistema è stato rappresentato dalla questione della organizzazione del servizio sanitario in sé, non dalla distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni. È chiaro, e va specificato in premessa, che sul punto possono esprimersi opinioni molto diverse tra loro, e che molte cautele andrebbero assunte per raffinare l'analisi e focalizzare l'attenzione su specifici problemi. Ma mi pare si possa già segnalare come, a fronte della plateale differenza di resa dei servizi sanitari in differenti Regioni, per altra via omogenee dal punto di vista della vocazione politica della classe dirigente e della gravità dell'epidemia, almeno alcuni eccessi della attuale struttura dei modelli di gestione possano essere senz'altro rimeditati. Mi riferisco, in primo luogo, agli esiti che la concreta prassi attuativa della c.d. "aziendalizzazione"⁴ del servizio sanitario ha in alcuni casi lasciato consolidare accentuandone i peggiori difetti. Così, ad esempio, in relazione alla eccessiva dipendenza dei direttori generali dai vertici politici regionali, fin dalla disciplina dei concorsi e dalla selezione fiduciaria esercitata all'atto della loro nomina. Con le plausibili conseguenze in relazione all'esercizio, poi, dei poteri di gestione a seguito della privatizzazione delle potestà organizzative e di direzione, da cui molti degli attuali difetti di resa, anche comparabilmente differenziata, tra Regione e Regione possono farsi derivare. Mi limito ad indicare alcuni tra gli eccessi che l'esperienza ha portato all'attenzione dei più, come la pretesa fidelizzazione, anche politica, del personale assunto con contratti a tempo determinato, tanto nelle ASL che negli ospedali, per tacere dei sistemi nei quali le strutture accreditate siano prevalentemente private. Fino alla intollerabile pretesa di limitare la libertà di partecipazione costruttiva nella organizzazione di strutture e servizi, e di proposta e di valutazione critica da parte del personale, con incisione della stessa libertà di manifestazione del pensiero. Per tacere della strumentalizzazione generalizzata della professione di obie-

(4) Mi riferisco, come è ovvio, al seguito del d.lgs. n. 502 del 1992, sul quale posso limitarmi a rinviare all'esemplare analisi critica di cui ai volumi A. PIOGGIA, M. DUGATO, G. RACCA, S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Oltre l'aziendalizzazione del servizio sanitario. Un primo bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2008; e A. PIOGGIA, S. CIVITARESE MATTEUCCI, G. RACCA, M. DUGATO (a cura di), *I servizi sanitari: organizzazione, riforme e sostenibilità. Una prospettiva comparata*, Maggiori, Rimini, 2011.

zione di coscienza, la cui induzione assume a volte conseguenze con effetti sistemici sulla stessa organizzazione dei servizi e sulla garanzia dei diritti fondamentali dei pazienti⁵. Con evidenti riflessi sulla assicurazione paritaria delle prestazioni sanitarie su tutto il territorio nazionale.

4. In altra sede sarà, poi, opportuno riprendere il differente tema della gestione dell'emergenza Covid-19 dal punto di vista delle riserve di legge e del corretto rispetto del regime delle competenze, a fronte di una certa disarticolazione intervenuta nelle fasi più acute della gestione della crisi, a molti apparsa invero eccessiva. Fermo il presupposto del carattere assolutamente inedito della esperienza vissuta almeno nel corso dei primi sei mesi del 2020, resta certamente aperta l'incognita sulle reazioni che il sistema giurisdizionale potrà attivare nell'operare il suo sindacato su specifiche, concrete misure adottate in questo periodo. Una lettura critica d'insieme delle misure di intervento sul piano del rispetto delle forme legali sarà, a mio avviso, infatti possibile soltanto all'esito dei probabili interventi della giurisdizione. Certamente in riferimento alle situazioni soggettive comprese; ma non possiamo escludere interventi anche della Corte costituzionale sul profluvio di atti normativi di rango legislativo adottati dal Governo e dalle singole Regioni; come pure in relazione agli atti "normativi" secondari, in questo caso a fronte di eventuali rimessioni al giudice delle leggi dei relativi fondamenti legislativi dei provvedimenti emergenziali; oltre a quanto potrà emergere nel corso dei giudizi amministrativi. In merito al rapporto tra lo Stato e le Regioni, analogamente, la giurisprudenza potrebbe mettere a tema, se non una più corretta definizione formale delle sfere di competenza, almeno il rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza ogni qual volta gli interventi normativi abbiano preteso di differenziare tra situazioni omogenee o, al contrario, di assimilare situazioni del tutto diverse, ad esempio e proprio con riferimento agli interventi dello Stato,

(5) Esempio, sul tema, l'analisi critica di cui ai saggi di F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, ES, Napoli, 2014, spec. p. 172 ss.; ID., *Le difficoltà nell'attuazione della legge 22 maggio 1978, n. 194: ieri, oggi e domani*, in *questa Rivista*, 1, 2015, p. 89 ss.; e di A. PIOGGIA, *L'obiezione di coscienza nei consultori pubblici*, *ivi*, p. 121 ss.

laddove identici su tutto il territorio nazionale, a fronte di situazioni di fatto radicalmente diverse Regione per Regione.

Per segnalare, da un lato, la violazione dei limiti costituzionali dei poteri di ordinanza laddove il Governo abbia omesso di accedere ad un corretto processo di definizione di intese con le Regioni le cui competenze siano state derogate in contrasto con il principio di leale collaborazione⁶. Dall'altro gli eccessi di protagonismo regionale in tutte le situazioni che, all'opposto, avrebbero richiesto senz'altro un bilanciamento unitario di interessi che non può che essere identico su tutto il territorio nazionale. Così in materia di proporzionale equilibrio tra tutela della vita e del diritto alla salute e garanzia dei diritti di libertà individuale; di tenuta del complessivo sistema economico-finanziario; di gestione di un'epidemia dallo sviluppo globale, non compatibile con la definizione in autonomia di venti distinti regimi emergenziali differenti. Se ci sono, forse, elementi di distonia certi nelle relazioni tra lo Stato e le Regioni nelle fasi di gestione dell'emergenza sanitaria in atto sono infatti il mancato coordinamento al centro, e le scorrette iniziative ultronee in periferia al cospetto della trasmissione degli effetti delle misure statali di contenimento nelle diverse parti del territorio della Repubblica. Qui, forse, emerge il varie volte lamentato difetto di capacità di sintesi del sistema delle Conferenze, e con esso le conseguenze delle mancate intese Stato/Regioni sulle singole misure adottate dal Governo⁷. Mancanza che, in tutti i casi di situazioni non omogenee tra Regione e Regione, potrebbe condurre alla violazione del principio di leale collaborazione, in primo luogo, ma soprattutto del principio di proporzionalità in relazione alla singola misura adottata per mancanza di *adeguata* differenziazione tra situazioni tra loro diverse.

5. In termini più generali, e per concludere, non si potrà non rimettere a tema la questione della certezza del diritto, unitamente alla necessità di formalizzare l'esercizio in concreto dei poteri di emergenza nel-

(6) Si v. la sentenza della Corte costituzionale n. 127 del 1995.

(7) Non si ritiene assimilabile all'intesa in Conferenza Stato-Regioni il semplice parere del Presidente di tale organo, come previsto ad es. dagli artt. 2 e 3 del DL 25 marzo 2020, n. 19 (convertito con modificazioni in L. 22 maggio 2020, n. 35).

le regole già predefinite, nel rispetto quindi delle leggi vigenti⁸. Per rimeditare sulla importanza del corretto esercizio delle funzioni di coordinamento e dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, insieme alla salvaguardia del principio di leale collaborazione e delle disposizioni di garanzia delle attribuzioni delle Regioni, soprattutto, e degli enti locali. La disciplina delle fonti del diritto e l'importanza dei connotati formali che la caratterizza rappresentano infatti, in sé, garanzia di un adeguato inquadramento dei poteri di emergenza nei limiti costituzionali a salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, da un lato, e delle competenze regionali costituzionalmente protette, dall'altro.

Così come, ancora, l'eccessivo protagonismo politico dei presidenti di Regione, laddove giuridicamente infondato; e l'esasperato processo di ri-centralizzazione di tutti i poteri di intervento, dall'altro. Laddove i diversi livelli di competenza, statale e regionale, devono invece essere contenuti in processi di confronto e coordinamento mediante l'utilizzo di efficaci strumenti istituzionali di raccordo. La sdrammatizzazione delle questioni di legalità e la banalizzazione dei problemi non rendono, infatti, giustizia alle tante ipotesi se non di deliberato sopruso, quantomeno di errore da parte delle autorità di sicurezza, a fronte di una stratificazione e confusione normativa senza precedenti⁹, quantome-

(8) Art. 117, comma 2, lett *g*), e art. 120 Cost.; artt. 6, 7 e 32 della L. n. 833 del 1978; artt. 5, 15, 24 e 24 del d. lgs. n. 1 del 2018, ecc.

(9) Il tema è ricorrente in moltissimi contributi a commento e critica degli interventi normativi in occasione dell'emergenza COVID19. Ne richiamo soltanto alcuni, esemplificativamente: A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 1, 2020, p. 203 ss.; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6, 2020; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, III, p. 130 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, *ConsultaOnline*, 11 aprile 2020, p. 21 ss.; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in www.unicost.eu, 14 aprile 2020; L. MAZZAROLLI, *«Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri*, in *Federalismi.it – Paper*, 23 marzo 2020; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2020; A. MORELLI, *Il re del piccolo principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, p. 517 ss.; D. TRABUCCO, *Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in *Astrid Rasse-*

no nell'intera storia d'Italia. Qualunque incertezza, indecisione, oscurità della disciplina vigente per singole fattispecie, o intreccio confuso di competenze e costante contraddizione tra disposizioni emergenziali dei diversi livelli istituzionali di intervento; così come le intollerabili differenziazioni nella resa degli interventi a protezione della salute e delle vite umane nelle diverse parti del territorio della Repubblica rappresentano un drammatico, severo, monito nei confronti di tutte le sedi istituzionali in ogni ipotesi di strumentalizzazione delle proprie attribuzioni condotte al di fuori del quadro normativo vigente, a soli fini di protagonismo politico.

gna, 5, 2020; A. D'ALOIA, *Poscritto. Costituzione ed emergenza: verso la fine del tunnel, con qualche speranza e (ancora) con qualche dubbio*, in *BioLaw Journal, Special Issue*, 1, 2020, p. 13 ss.