

NICOLA PIGNATELLI
Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”
nicola.pignatelli@uniba.it

BREVI NOTE SUL REGIONALISMO NELL'EMERGENZA SANITARIA¹

SOME CONSIDERATIONS ON REGIONALISM DURING THE HEALTH EMERGENCY

SINTESI

Il presente sintetico contributo rappresenta la versione scritta dell'intervento dell'Autore nel *webinar* del 26.6.2020 organizzato dalla Rivista sul tema “*Emergenza, pandemia e loro dimensioni organizzative tra crisi del regionalismo e dell'organizzazione sanitaria*”. Il lavoro è costituito da un primo paragrafo che contiene 5 riflessioni generali sul regionalismo, generate dalla situazione emergenziale, con particolare riferimento all'ambito sanitario. Nel secondo paragrafo l'Autore mette in evidenza l'esigenza di ragionare di autonomia superando la ideologia del regionalismo differenziato. Nel terzo paragrafo si riflette sulla prospettiva del regionalismo. Nel quarto paragrafo l'Autore richiama le riforme costituzionali attese.

ABSTRACT

This contribution represents the written version of the author's contribution during the webinar of 26.6.2020 organised by this journal on the theme of “*Emergency, pandemic and their organisational dimensions between crises of regionalism and health organisation*”. The essay consists of a first section containing five general reflections on regionalism, generated by emergency situations, with particular reference to the health sector. In the second section, the author highlights the need to think about autonomy by overcoming the ideology of differentiated regionalism. The third section reflects on the perspective of regionalism. In the fourth section, the author reviews the expected constitutional reforms.

PAROLE CHIAVE: Regioni – Autonomia – Diritti – Regionalismo – Emergenza – Covid-19

KEYWORDS: Regions – Autonomy – Rights – Regionalism – Emergency – Covid-19

¹ Il presente contributo rappresenta la versione scritta dell'intervento dell'Autore nel *webinar* del 26.6.2020 organizzato dalla Rivista sul tema “*Emergenza, pandemia e loro dimensioni organizzative tra crisi del regionalismo e dell'organizzazione sanitaria*”.

INDICE: 1. 5 osservazioni sul regionalismo nell'emergenza. – 2. Il regionalismo al di là del regionalismo differenziato. - 3. Il regionalismo al di là dell'emergenza. - 4. Una nota conclusiva sulle riforme attese.

1. 5 osservazioni sul regionalismo nell'emergenza

La situazione emergenziale induce a formulare alcune osservazioni generali, al di là della pandemia.

I) L'emergenza ha palesato in questi mesi, in modo violento, la intima connessione tra la I e la II Parte della Costituzione; la inscindibile relazione tra la organizzazione dei poteri pubblici e la tutela dei diritti, confermando tutta l'attualità definitoria dell'art. 16 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, secondo cui la Costituzione è un testo fondamentale che separa i poteri e garantisce i diritti (*"ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione"*).

La pandemia² ha quindi drammatizzato le tensioni tra le due dimensioni e più specificatamente le tensioni tra Stato regionale e Stato sociale, tra autonomia costituzionale e uguaglianza³, soprattutto in relazione al diritto alla salute⁴.

Peraltro tale tensione si è consumata non su un piano meramente *personalista* ma su un piano *collettivista*⁵.

In realtà le categorie costituzionali del dibattito collettivista erano state anticipate, in tempi non sospetti, dalla decisione della Corte costituzionale n. 5/2018, in materia di vaccinazioni obbligatorie.

II) In secondo luogo la situazione emergenziale ha riproposto la problematica della relazione giuridica tra *autonomia regionale* e *persona*⁶, dimostrando tutta la insufficienza della ideologia del regionalismo come limite al potere (centrale), mero veicolo quindi di un indirizzo politico alternativo, nonché contestualmente tutto il bisogno costituzionale di un regionalismo per la persona, preordinato teleologicamente all'attuazione dei diritti costituzionali⁷, posto non soltanto che il dovere solidaristico (art. 2 Cost.) è da imputare anche in capo

² Sul tema in generale cfr. F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020.

³ Cfr. sul tema da ultimo F.F. PAGANO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in www.biodiritto.org, marzo 2020, 1 ss.

⁴ Cfr. di recente C. CIARDO, *Il Servizio Sanitario Nazionale alla prova dell'emergenza Covid-19: il rischio di una sanità disuguale*, in www.biodiritto.org, marzo 2020, 1 ss.; F. ALAGNA, *Emergenza Coronavirus: verso una tutela globale della salute?*, in www.dirittiregionali.it, n. 1/2020, 353 ss.

⁵ Cfr. in tal senso, in modo assai efficace, M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2020, 1 ss.

⁶ Cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, n. 3/2019, 116; E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2019; più in generale cfr. più in generale A. D'ATENA, *Tra Autonomia e centralismo*, Torino, 2016.

⁷ Cfr. in tal senso G. DI COSIMO, *Le Regioni a difesa dei diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, 2018, 813 ss.

agli Enti territoriali ma anche che l'art. 5 della Costituzione, nella difficile ricerca del punto di equilibrio tra unità ed autonomia, non è altro che la declinazione territoriale del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

III) Quale regionalismo ci consegna la pandemia? L'emergenza ha dimostrato i limiti del regionalismo "garantista" (fondato sulla separazione delle competenze e sulla rigidità del riparto di funzioni), la debolezza del regionalismo "cooperativo" (in assenza di una Camera delle autonomie e in carenza di costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni), la pericolosità del regionalismo "competitivo" (accentuato peraltro dalle recenti vicende elettorali regionali), soprattutto per la tenuta degli elementi unificanti del sistema sanitario nazionale.

IV) Inoltre una questione di metodo. Dobbiamo chiederci se le tensioni a cui abbiamo assistito e stiamo assistendo impongano una *riforma* o una *attuazione* del Titolo V della II Parte della Costituzione.

In modo pragmatico ritengo che, in attesa delle riforme, sia necessaria l'attuazione.

Le inattuazioni da colmare sono ancora molteplici. Si pensi principalmente alle vicende relative al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) o alla mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, 2° comma, let. m), quale elemento certamente dotato di una forza unificante (soprattutto nella dimensione concorrente del diritto alla salute *ex* art. 117, 3° comma, Cost.).

V) Il dibattito sul regionalismo deve essere depurato da quello sul regionalismo differenziato.

È abnorme come nei mesi precedenti all'emergenza il *regionalismo differenziato* sia stato fatto coincidere in modo assorbente con il *regionalismo*, come se l'autonomia regionale si risolva in via esclusiva nell'art. 116, 3° comma, Cost. e come se il regionalismo differenziato possa superare le criticità strutturali derivanti dalle inattuazioni del Titolo V.

In questa retorica regionalista si annida un'alterazione ideologica, una sorta di reazione scomposta alla crisi storica del regionalismo, caratterizzata da un tentativo di scaricare sul regionalismo differenziato tutte le aspettative di risoluzione della stessa crisi.

In realtà, per drammatica ironia della sorte, le tre Regioni, che hanno coinciso con la iniziale c.d. zona gialla, erano le stesse Regioni (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) che invocavano maggiore autonomia in materia di gestione del personale sanitario, di governo delle aziende sanitarie, di legittimazione negoziale con l'AIFA, ecc⁸.

Questi mesi impongono quindi una riflessione sul regionalismo, al netto del regionalismo differenziato⁹.

⁸ Come osserva C. BUZZACHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in www.lacostituzione.info, marzo 2020, 1 ss. Più in generale sul tema cfr. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in www.rivistaaiic.it, 2/2019, a ss.

⁹ Sul tema cfr., da ultimo, il numero monografico della Rivista del Gruppo di Pisa n. 2/2020: A. LO CALZO, G. SEGESE, C. SICCARDI (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di diffe-*

Tale affermazione peraltro è del tutto compatibile con la consapevolezza di una inevitabile esigenza di differenziazione territoriale, anche innanzi alla pandemia¹⁰.

La “geografia del potere”, come “problema costituzionale”, diventa così il crocevia di tenuta dell’ordinamento costituzionale¹¹.

2. Il regionalismo al di là del regionalismo differenziato

Emerge così la necessità sistemica di evitare un “uso congiunturale dell’autonomia”¹², un uso ideologico del regionalismo, soprattutto in questo momento storico.

Tra la fine degli anni ’90 e l’inizio degli anni 2000 potevano dirsi regionalisti in molti; la riforma del Titolo V costituiva una opzione ideologica, largamente condivisa, in quel momento storico.

Progressivamente abbiamo assistito, invece, ad una sorta di torsione centralista, spesso altrettanto ideologica.

Si pensi in via esemplificativa agli sviluppi della giurisprudenza costituzionale, che ha elaborato il principio di chiamata in sussidiarietà delle competenze legislative (Corte cost. n. 303/2003) o il criterio di prevalenza, quale grimaldello di attrazione di competenze regionali, arrivando peraltro a dilatare le competenze legislative statali *ex art. 117, 2° comma, Cost.* e quindi a comprimere la dimensione competenziale residuale delle Regioni *ex art. 117, 4° comma, Cost.*, in nome della crisi economica; significativa è apparsa peraltro la diffusa critica nei confronti della classe politica regionale, dovuta in parte a difficoltà rappresentative (sia del sistema degli Enti locali sia del sistema produttivo) e in parte alla delegittimazione politica derivante dalle vicende giudiziarie (in sede penale e amministrativo-contabile) conseguenti alla gestione dei contributi ai gruppi consiliari¹³.

*renzi*azione. *Ordinamenti a confronto*, in www.gruppodipisa.it; cfr. anche, *ex plurimis*, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2019; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 1 ss.;

¹⁰ Cfr. l’analisi di M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in www.biodiritto.org, marzo 2020, 1 ss.

¹¹ G. FALCON, *Tre livelli della “geografia del potere” come problema costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2019, 1 ss.; A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, n. 3/2019, 1 ss.

¹² Così in modo assai lucido A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, n. 3/2019, 116.

¹³ Sia consentito rinviare a N. PIGNATELLI, *La Corte costituzionale “in” politica regionale: autonomia costituzionale regionale vs. sindacato (giurisdizionale e amministrativo) della Corte dei conti*, in R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, Giappichelli, Torino, 2017, 331-338.

Tuttavia questa torsione centralista si è arrestata con il fallimento della riforma costituzionale del 2016, che aveva tentato di recepire e intercettare quello spirito anti-regionalista progressivamente emerso¹⁴.

A seguito di tale fallimento abbiamo assistito ad una sorta di nuova reazione regionalista, ad un rafforzamento ideologico delle ragioni dell'autonomia, che si è incanalato, in modo oltranzista, verso il regionalismo differenziato, tentando dopo 19 anni il disgelo di una disposizione costituzionale (art. 116, 3° comma, Cost.).

Non può negarsi però come la via del regionalismo differenziato sia stata caratterizzata da molteplici criticità:

i) si è tentato di trasformare una disposizione *eccezionale* in una soluzione *generale* per il sistema, rivendicando, sotto il profilo quantitativo, un numero abnorme di materie, in violazione della stessa *ratio* sottesa all'art. 116, 3° comma, Cost. (che parla non di "maggiore autonomia", come rivendicato, ma di "condizioni particolari di autonomia") nonché più in generale in violazione del principio di proporzionalità;

ii) inoltre sembra *carente la motivazione* stessa sottesa alle singole richieste di autonomia differenziata.

L'autonomia, in generale, può essere identitaria (ossia fondata su ragioni extra-giuridiche), decisionale (ossia fondata sull'esigenza di soddisfare interessi pubblici specifici) o funzionale (ossia fondata sull'esigenza di maggiore efficienza dell'azione pubblica).

Nel caso del regionalismo differenziato sembra mancare una espressa individuazione delle ragioni legittimanti, risultando quindi carente un parametro di valutazione della congruità e sostenibilità della stessa pretesa;

iii) peraltro emerge una prospettiva limitata, posto che l'oggetto della rivendicazione non sembra essere quello del trasferimento di *funzioni legislative* (in armonia con lo spirito dell'art. 116, 3° comma, Cost.) ma quello del trasferimento di *funzioni amministrative*, con un conseguente rischio di frammentazione delle funzioni e di amministrativizzazione delle Regioni; un rischio di neo-centralismo regionale, pericoloso anche per l'autonomia degli Enti locali;

iiii) si aggiunga anche il rischio sistemico che l'art. 116, 3° comma, Cost. si sostituisca all'art. 118 Cost.¹⁵, generando così una divaricazione, poco sostenibile, tra funzioni amministrative non modificabili-allocabili con legge ordinaria (quelle di cui all'art. 116, 3° comma, Cost.) e funzioni amministrative modificabili-allocabili con legge ordinaria (quelle di cui all'art. 118 Cost.);

iiii) più in generale, dietro il regionalismo differenziato, si annida il rischio di una alterazione del quadro costituzionale con la nascita di un terzo ge-

¹⁴ Per una ricostruzione storica cfr. G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 2019, 141 ss.

¹⁵ Cfr. M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *www.federalismi.it*, 2019, 1 ss.

nere (oltre alle Regioni a Statuto ordinario e a Statuto speciale), quello delle Regioni a regime differenziato¹⁶.

3. Il regionalismo al di là dell'emergenza

La pericolosità dell'uso ideologico del regionalismo impone quindi a maggior ragione di tornare a ricercare il punto di equilibrio tra unità e differenziazione.

Pizzorusso ha sempre sostenuto, in sintesi, che la differenziazione è un esito ineludibile del regionalismo, per quanto il vero problema rimanga quello della individuazione dei limiti¹⁷.

In primo luogo è quindi necessario evitare la esasperazione del regionalismo e a maggior ragione la “secessione dei ricchi”¹⁸, dovendo rimanere fermo il legame di solidarietà tra la Repubblica e le popolazioni regionali (Corte cost. n. 118/2015) nonché dovendo prendersi coscienza, quanto al residuo fiscale, che l'equilibrio tra il prelievo fiscale su un certo territorio e l'impegno di tale prelievo sul medesimo territorio, non costituisce un principio costituzionale (Corte cost. n. 69/2016).

Analogamente appare necessario superare alcune abnormi categorie come quella dei “confini regionali”¹⁹ (evocati nella vicenda campana), della “sovranità regionale” e dei “popoli regionali” (evocati nelle vicende referendarie della Lombardia e del Veneto; Corte cost. nn. 365/2017 e 381/2018).

Più in generale dovranno essere superate alcune distorsioni dell'emergenza, da cui è emerso uno Stato *forte* con la persona, nella limitazione dei diritti, ma *debole* con le Regioni.

Si pensi in via sintomatica, e a mero titolo esemplificativo, alla impugnazione del Governo innanzi al giudice amministrativo di provvedimenti delle Regioni, in luogo dell'esercizio del potere sostitutivo *ex art.* 120 Cost.²⁰, alla previsione normativa legittimante per le Regioni misure maggiormente restrittive rispetto a quelle statali (art. 3 d.l. n. 19/2020), che si pone in antinomia con l'idea che soltanto lo Stato rappresenta la sede idonea ad individuare il punto di bilanciamento tra gli interessi, non derogabile né in *peius* né in *melius*²¹, nonché

¹⁶ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 2/2019, 1 ss.

¹⁷ Più di recente cfr. R. BIFULCO, *Differenziazione e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 1/2020, 139 ss.

¹⁸ M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata: verso la secessione dei ricchi?*, in *Le Regioni*, 2019, 413 ss.

¹⁹ Cfr. A. D'ALOIA, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei 'propri confini'*, in *www.dirittifondamentali.it*, aprile 2020, 1 ss.

²⁰ Cfr. G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *www.biodiritto.org*, marzo 2020, 1 ss.

²¹ Così M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, in *www.giurcost.org*, aprile 2020, 18 ss.

alla rivendicazione della Regione Sicilia relative al vetusto art. 31 dello Statuto regionale in materia di ordine pubblico²².

Soprattutto in materia sanitaria, il dibattito sul regionalismo, depurato da categorie ideologiche e debolezze statali, impone di riflettere su una dimensione organizzativa funzionalizzata alla tutela dei diritti.

Le condizioni costituzionali per una funzionalizzazione dell'organizzazione rispetto alla tutela della persona, in ambito sanitario, sono principalmente tre:

1) l'attuazione dell'art. 117, 2° comma, let. m), in seno al quale sono riconducibili anche gli "standard organizzativi"²³;

2) la valorizzazione dell'art. 117, 3° comma, Cost., come dimensione concorrente della tutela della salute, in seno alla quale sono riconducibili non solo profili assistenziali ma anche profili organizzativi;

3) il superamento del ruolo prevalente dello Stato come controllore della spesa pubblica e dei rientri, esercitato attraverso la materia del coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, 2° comma, Cost.;

Fermi questi presupposti, e più in generale la strutturazione del servizio sanitario regionale nei limiti del servizio sanitario nazionale, può ritenersi sostenibile il tavolo del regionalismo differenziato.

Tuttavia lo stesso art. 116, 3° comma, Cost. impone di verificare gli ambiti in cui le Regioni hanno operato con efficacia, scaricando su di esse l'onere di provare la innovatività delle proposte e la strumentalità di tali proposte rispetto alla tutela della persona, quale elemento indisponibile per l'autonomia.

4. Una nota conclusiva sulle riforme attese

La situazione emergenziale, oltre ad aver messo a nudo i limiti e le patologie del nostro regionalismo, ha confermato l'esigenza di alcune riforme.

In primo luogo rimane ferma l'esigenza di una *Camera delle autonomie*, che garantisca la partecipazione delle Regioni ai processi decisionali; soltanto il superamento del bicameralismo paritario e la creazione di una seconda Camera può generare la sede istituzionale di sintesi tra unità ed autonomia; la stessa Corte costituzionale ha affermato in modo espresso la "perdurante assenza" di un meccanismo di collaborazione legislativa (Corte cost. n. 6/2004; 7/2016).

In secondo luogo le vicende di questi mesi dimostrano la inadeguatezza dell'attuale disciplina della *Conferenza Stato-Regioni*²⁴. Si dovrà tornare a riflettere non soltanto sulla opzione della costituzionalizzazione di tale organo ma anche

²² Cfr. A. MORELLI, *Quel che resta della specialità nello Stato di emergenza (e non solo). La proposta di attuazione dell'art. 31 dello Statuto siciliano*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 1/2020, 543 ss.

²³ Cfr. M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, 13 ss.; D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2018 ss.

²⁴ Da ultimo cfr. sul tema A. PAIANO, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle Conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020.

sul superamento di alcuni evidenti limiti funzionali, relativi alla poca trasparenza dell'attività, alla scarsa procedimentalizzazione, alla debolezza in essi delle Assemblee legislative rispetto agli Esecutivi, alla debolezza giuridica delle intese.

Più in generale il *principio di leale collaborazione* necessita di una svolta.

Nell'attuale quadro costituzionale risulta soltanto evocato nell'art. 120 Cost. e comunque di natura debole, perché di matrice giurisprudenziale.

Peraltro nella giurisprudenza costituzionale è stato utilizzato prevalentemente in relazione alle funzioni amministrative, essendo del tutto eccezionali ed isolati i casi in cui tale principio ha assunto un rilievo rispetto alle funzioni legislative (Corte cost. n. n. 251/2016); è stato peraltro utilizzato principalmente come limite alle chiamate in sussidiarietà dello Stato, divenendo così una sorta di strumento compensativo legittimante paradossalmente la erosione di competenze regionali.

Oggi il principio di leale collaborazione deve diventare, invece, un principio organizzativo e non meramente funzionale, per quanto indispensabile anche sotto quest'ultimo profilo come metodo di raccordo tra i livelli di governo²⁵.

Soltanto in questa prospettiva potrà trovare soddisfazione il bisogno costituzionale, emerso nell'emergenza in modo dirompente, di individuare elementi unificanti per la tutela della salute.

Il coinvolgimento delle Regioni nei processi decisionali potrà quindi portare alla migliore determinazione dei livelli essenziali (art. 117, 2° comma, let. m) nonché dei principi generali in materia di tutela della salute (art. 117, 3° comma, Cost.), non soltanto in relazione ai profili assistenziali ma anche a quelli di organizzazione sanitaria, di dirigenza sanitaria, di accreditamento delle strutture, di organizzazione del servizio farmaceutico, ecc.

In conclusione è davvero necessario tornarsi a chiedere “quale è lo Stato delle Regioni?”²⁶ o più semplicemente “dove si va?”²⁷.

²⁵ F. SEVERA, *Sui raccordi tra livelli di governo in tempi di emergenza*, in www.biodiritto.org, marzo 2020, 1 ss.

²⁶ F. CORTESE, *Qual è lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, 1 ss.

²⁷ R. BIN, *Le Regioni dopo le elezioni: dove si va?*, in www.lacostituzione.info, 2020, 1 ss.