

MARIA CRISTINA CAVALLARO

Professore Ordinario di Diritto Amministrativo dell'Università di Palermo

mariacristina.cavallaro@unipa.it

**DIVARIO TERRITORIALE, COESIONE SOCIALE E  
TUTELA DEI DIRITTI: IL RUOLO DELLE REGIONI IN  
TEMPO DI CRISI**

**TERRITORIAL DIVIDE, SOCIAL COHESION AND PROTECTION  
OF RIGHTS: THE ROLE OF THE REGIONS IN TIMES OF CRISIS**

SINTESI

L'articolo si occupa di verificare il ruolo delle regioni in tempo di crisi, finanziaria prima e sanitaria oggi, sia con riferimento alla gestione dell'emergenza pandemica, sia con riguardo alla gestione dei fondi del PNRR, in funzione del difficile tentativo di superare il divario territoriale, e in particolare il divario Nord-Sud, a garanzia di una maggiore protezione dei diritti delle autonomie e dunque della persona.

ABSTRACT

The article examines the role of the regions in times of crisis, firstly financial and now health, both with reference to the management of the pandemic emergency, and with regard to the management of the NRRP funds, in relation to the difficult attempt to overcome the territorial divide, and in particular the North-South divide, to guarantee greater protection of the rights of autonomy and therefore of the individual.

PAROLE CHIAVE: autonomia, regioni, funzioni amministrative, crisi, tutela dei diritti.

KEYWORDS: autonomy, regions, administrative functions, crisis, rights protection

INDICE: 1. La perenne crisi del regionalismo italiano: un po' di storia – 2. L'emergenza pandemica a vent'anni dalla riforma del Titolo V: dal centralismo statale, all'autonomia regionale e ritorno – 3. Le funzioni delle regioni nella gestione del PNRR tra divario territoriale e coesione sociale – 4. Alcune considerazioni finali: autonomia dei territori e tutela dei diritti

## **1. La perenne crisi del regionalismo italiano: un po' di storia**

Cinquant'anni fa la nascita delle regioni a statuto ordinario ha segnato il compimento del disegno organizzativo della pubblica amministrazione, contenuto nella Carta costituzionale. Se si guarda all'esperienza complessiva maturata lungo l'arco di questo mezzo secolo, non si può fare a meno di assumere la riforma del Titolo V della Costituzione (da considerare unitariamente alla riforma del 1999 sull'elezione diretta dei presidenti di regione) come una sorta di spartiacque, che consente di mettere a fuoco almeno due prospettive tra loro profondamente differenti. C'è, in altri termini, un 'prima' e un 'dopo' la riforma, che ha ridefinito l'assetto dei poteri delle regioni e ha inciso in modo significativo nella dinamica complessiva del rapporto tra Stato e regioni.

Le questioni possono essere affrontate ripercorrendo, sia pure a grandi linee, questa linea del tempo e guardando, sempre in termini generali, a quel 'prima' e al 'dopo' cui si è fatto cenno.

Le esigenze alle quali si prova a dare una risposta e le garanzie che l'istituzione delle regioni tendono a realizzare sono riconducibili a più fattori, rispetto ai quali è possibile provare a dare un ordine concettuale e sistematico.

Vi è senza dubbio l'idea di assicurare una compiuta realizzazione del principio autonomistico contenuto all'art. 5 Cost., che si coniuga alla previsione della potestà legislativa delle stesse regioni sotto il regime di quella che fu la prima formulazione dell'art. 117 Cost.: una spinta nella direzione della autonomia, e soprattutto dell'autonomia di indirizzo politico, che i nuovi soggetti avrebbero potuto assicurare, non necessariamente convergente con l'indirizzo politico espresso dal governo centrale. Già agli occhi dei costituenti, l'attribuzione di una potestà legislativa delle regioni si manifesta come presupposto necessario per assicurare l'autonomia politica dei territori<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi e domani*, in *Le Regioni*, 2021, 41.

L'autonomia regionale assicura inoltre la ricchezza e l'effettività del disegno pluralista della Costituzione: è «un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato», secondo la nota formula di Berti <sup>2</sup>.

Autonomia e sovranità, dunque, che nel lessico della Corte costituzionale esprimono significati profondamente diversi, non sovrapponibili: la sovranità racchiude infatti «le caratteristiche proprie di un ordinamento statale indipendente rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento internazionale»<sup>3</sup>. La sovranità, pertanto, non può essere riferita alla regione, per connotare il suo rapporto con lo Stato, se non all'interno di «modelli di tipo federalistico», «nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità». Semmai, le autonomie riconosciute dall'art. 5 Cost. e le «forme e condizioni particolari di autonomia» ammesse dall'art. 116 Cost. costituiscono uno dei modi di esercizio della sovranità popolare, prefigurati nell'art. 1 della nostra Carta costituzionale<sup>4</sup>. In ogni caso, l'autonomia disegnata dalla nostra Costituzione non è pensata per favorire istanze federaliste, ma è semmai concepita come uno strumento di garanzia e di attuazione dei diritti.

Sul piano del riparto di funzioni amministrative, la linea di continuità con la potestà legislativa si traduce nel noto principio del parallelismo, anch'esso in un certo senso riconoscente di una centralità dello Stato, che in tal modo mantiene il ruolo di forza nel dialogo con le regioni e nell'assetto complessivo dei

<sup>2</sup>G. BERTI, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Bologna-Roma, 1975, p. 286.

<sup>3</sup>Secondo una visione non distante da quella di Santi Romano, per il quale l'ordinamento sovrano è l'ordinamento originario, «indipendente da qualsiasi altro ordinamento», S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, rist. inalt., p. 17; come pure C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, trad. it. P. Schiera, Bologna, 1972, per il quale «sovranità è il potere supremo e non derivato», p. 34.

<sup>4</sup>Corte Cost. 7 novembre 2007, n. 365 che ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale sarda istitutiva della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo, su cui v. P. CARETTI, *La «sovranità» regionale come illusorio succedaneo di una «specialità» perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 2008, 219; in senso critico, O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 365 del 2007*, *ibidem*, 227. Nella stessa direzione Corte Cost. 10 aprile 2002, n. 106, sull'illegittimità costituzionale della legge con la quale il Consiglio regionale della Liguria ha approvato la proposta di istituzione del Parlamento della Liguria.

poteri. Secondo una dinamica che, sempre nella prima fase e guardando anche all'interno della struttura organizzativa delle regioni, è segnata, a sua volta, da una maggiore centralità dei Consigli regionali. Al tempo stesso, emerge la funzione amministrativa delle regioni, il loro ruolo di enti esponenziali, deputati a farsi interpreti delle istanze e delle necessità dei territori e degli amministrati, secondo un processo di definizione dell'interesse pubblico che inevitabilmente risente del controverso rapporto tra politica e amministrazione<sup>5</sup>.

Se questo è il disegno complesso del costituente e del legislatore, non mancano i punti di debolezza che ne compromettono sin dall'inizio una compiuta realizzazione.

S'è parlato, in primo luogo, di assenza di una precisa identità territoriale dello spazio assegnato alle regioni, che non sempre tiene conto delle origini e delle tradizioni culturali delle realtà su cui viene calata la riforma, con l'effetto di far prevalere il processo di regionalizzazione sul progetto di un vero e proprio regionalismo<sup>6</sup>. Di contro, la frammentazione regionale accentua progressivamente il divario tra nord e sud, sul piano economico e sociale, ma anche istituzionale, producendo così nuove forme di assonanze e coesione tra alcuni territori, ma accrescendone la distanza rispetto ad altri<sup>7</sup>.

Per altro verso, con difficoltà i Consigli regionali riescono ad affrancarsi dall'equilibrio politico centrale, limitandosi per lo più a riprodurre le dinamiche dei rapporti tra le diverse forze di maggioranza e opposizione. E fanno altresì fatica a consolidare l'autonomia di indirizzo politico, anche per la pochezza, sul piano qualitativo e quantitativo, delle materie su cui esercitare la potestà legislativa, con evidenti ricadute sul conseguente esercizio di funzioni amministrative,

---

<sup>5</sup>Cfr. Corte Cost. 12 giugno 1991, n. 276, secondo cui la natura della regione quale «ente politico esponenziale della comunità regionale, il cui fondamento e la cui garanzia sostanziale di fronte allo Stato e ai poteri del legislatore nazionale», vanno al di là della stessa competenza legislativa prevista dall'art. 117 Cost., risiedendo «piuttosto nell'art. 5 della Costituzione stessa».

<sup>6</sup>M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2012, 674.

<sup>7</sup>S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, 2012, 711, il quale osserva come in realtà la questione meridionale abbia esercitato una forte influenza nel dibattito dell'Assemblea costituente con riferimento alla formulazione del Titolo V, 714.

che si traduce in una «ridotta autonomia amministrativa» degli apparati regionali<sup>8</sup>.

Nel complesso, la natura ibrida delle regioni, sospese a metà tra l'essere soggetti politici, muniti di potestà legislativa, e la necessaria qualificazione in termini di enti amministrativi titolari di funzioni, correlate alla cura degli interessi, risente del compromesso trovato dai costituenti nella prima formulazione del Titolo V. Che, originariamente, rappresenta il punto di convergenza tra l'esigenza di garantire la centralità e l'unità dello Stato sovrano, rivendicata da quelle forze che ritenevano prioritario assicurare l'attuazione delle riforme necessarie per la tutela dei diritti, e la volontà di restituire dignità alle «libertà locali», mortificate dall'esperienza fascista<sup>9</sup>.

La concreta realizzazione dell'impianto costituzionale, avvenuta dopo vent'anni di dibattito politico, risente cioè della natura compromissoria del disegno originario e trattiene le regioni in una posizione di incertezza, una sorta di zona grigia, che ne impedisce una piena attuazione e le consegna a una condizione di stallo e di crisi, che si sarebbe manifestata ben presto<sup>10</sup>.

Eppure, se si guarda al 'dopo' la riforma del Titolo V, emergono elementi di riflessione che meritano di essere considerati.

Se, infatti, per un verso appare evidente la condizione di 'perenne' crisi del regionalismo, probabilmente legata ai fattori che sommariamente si sono richiamati, è innegabile che, negli anni Settanta, la nascita delle regioni avviene in un quadro di generale e diffusa partecipazione politica, che caratterizza il dibattito pubblico, consentendo che le visioni più classiche, legate al centralismo dello Stato, possano essere rivitalizzate dal processo riformatore. Cosicché non sono stati pochi i casi in cui la potestà legislativa delle regioni è riuscita a esprimersi anche prima dell'intervento del legislatore statale, pur se entro i limiti del-

---

<sup>8</sup>M. CAMMELLI, *op. cit.*, 678.

<sup>9</sup>S. MANGIAMELI, *op. cit.*, 713.

<sup>10</sup>Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, p. 491; F. MERLONI, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 783.

la competenza concorrente assegnata dall'art. 117 Cost.<sup>11</sup>. Diversamente da quanto si è verificato negli ultimi anni, caratterizzati da una ipertrofia della legislazione statale, che copre una pluralità di ambiti e rispetto alla quale le regioni assai spesso faticano a mantenere il passo.

Al di là di questa considerazione, c'è da dire comunque che il 'prima' e il 'dopo' la riforma esprimono due diversi aspetti del regionalismo e del suo rapporto con il centralismo statale: giacché in un caso, l'articolazione territoriale e la relativa autonomia regionale sono funzionali ad assicurare il «modello di convivenza nazionale», progettato dal nostro costituente, per cui l'autonomia in generale e il regionalismo in particolare devono essere interpretati come fattori di unità, pur nella diversità delle singole realtà territoriali; in epoca più recente, è fuori di dubbio che il regionalismo che viene fuori dalla riforma del Titolo V sprigioni una forza centrifuga, che accentua le distanze culturali e territoriali, connotando di profonda conflittualità il rapporto con lo Stato centrale<sup>12</sup>. Che si manifesta quasi subito con la crisi finanziaria e in modo ancor più evidente, come si vedrà, di fronte all'emergenza sanitaria.

La riforma del Titolo V viene da lontano. Il dibattito politico degli anni Novanta aveva prodotto i noti effetti del decentramento amministrativo «a Costituzione invariata»<sup>13</sup>, per cui la *ratio* della riforma costituzionale riposa, con buona probabilità, nell'esigenza di raccogliere e mettere a sistema gli esiti della legislazione ordinaria. Nel nuovo regionalismo emergono i tratti di una spiccata (quantomeno negli auspici) forma di decentramento legislativo, che si traduce nell'inversione del criterio di riparto contenuto nell'art. 117 Cost., oltre che nella rinuncia alla formula dell'interesse nazionale e nella previsione di una potestà legislativa residuale delle regioni. La riforma avrebbe dovuto generare un 'mutamento di paradigma', rispetto al quale il controverso rapporto tra l'esigenza di

<sup>11</sup>V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2012, 791.

<sup>12</sup>In tal senso ancora V. ONIDA, *op. cit.*, che nel primo caso parla di «regionalismo per unire», mentre nel secondo di «regionalismo per dividere», 794.

<sup>13</sup>Il percorso avviato con la legge 15 marzo 1997, n. 59, c.d. legge Bassanini, è stato sostanzialmente confermato da Corte Cost. 14 dicembre 1998, n. 408; M. CLARICH, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Gior. dir. amm.*, 2012, 105.

assicurare l'unità dello Stato e la spinta in favore del principio di autonomia avrebbe dovuto trovare un nuovo equilibrio, prediligendo stavolta il ruolo delle regioni, secondo un modello che nel dibattito politico evoca l'idea federalista.

Nei fatti, però, il riparto di competenze tracciato dal nuovo Titolo V espone Stato e regioni a forti contrasti, finalizzati a definire il perimetro delle rispettive potestà legislative. L'intervento della Corte costituzionale, oltre a frenare l'idea federalista<sup>14</sup>, si è orientato nella direzione di individuare una linea di confine coerente con le diverse istanze di volta in volta manifestate e con l'esigenza di assicurare il bilanciamento degli interessi. Ma, probabilmente, ha indebolito il progetto originario, ridimensionando l'effettiva portata della riforma, pensata in favore dell'autonomia regionale.

Sul piano delle funzioni amministrative, l'abbandono del criterio del parallelismo non è stato compensato da un criterio altrettanto adeguato, giacché il principio di sussidiarietà, che avrebbe dovuto assicurare «il più ampio decentramento» voluto già dal costituente, non ha prodotto una effettiva distribuzione delle funzioni verso il basso. È mancato infatti un adeguato intervento legislativo (a parte la legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. legge La Loggia) che guidasse il trasferimento, anche in termini di assegnazione delle risorse. È mancata, inoltre, una puntuale disciplina sulle forme del coordinamento tra Stato e regioni e i relativi strumenti: il raccordo è stato affidato al sistema delle Conferenze ovvero, più in generale, al principio di leale collaborazione, che, anche nell'interpretazione della Corte costituzionale, sembra caratterizzare l'intervento del legislatore costituzionale del 2001<sup>15</sup>.

Al contrario, quasi per paradosso, il principio di sussidiarietà, pensato dal legislatore costituzionale per assicurare la titolarità delle funzioni amministrative in favore dei Comuni, è stato reinterpretato dalla Corte costituzionale valorizzandone la direzione «ascensionale», tale per cui «quando l'istanza di eserci-

---

<sup>14</sup>Si pensi alla già richiamata Corte Cost. n. 365 del 2007, cit.

<sup>15</sup>Corte Cost. 9 novembre 2016, n. 251, anche se com'è noto, il sistema delle Conferenze precede la riforma del 2001: sul punto F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue magnifiche sorti e progressive: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, 119.

zio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato». Il che, per la Corte, ha un'evidente ricaduta sull'esercizio della funzione legislativa, per cui, anche da un punto di vista logico è da escludersi che ciascuna regione possa disciplinare, con propria legge, materie le cui funzioni amministrative siano «attratte» al livello statale<sup>16</sup>.

Per altro verso, prima ancora della riforma del Titolo V, la riforma del 1999, con l'elezione diretta del presidente della regione, definisce un nuovo assetto nel sistema complessivo dei poteri degli organi regionali e nel rapporto con il governo centrale. La spinta personalista tende a spostare il punto di equilibrio in favore dei presidenti di regione, che invocano la carica di 'governatore' e sono sorretti dall'investitura popolare<sup>17</sup>, ma a detrimento delle relative assemblee legislative. Le quali sono progressivamente spogliate del potere decisionale, sia sul fronte dei rapporti interni, sia nel confronto con il potere centrale: l'attività legislativa dei Consigli regionali è sempre più scarna<sup>18</sup>, nonostante il potenziale ampliamento delle competenze, con evidenti ricadute sul piano dell'autonomia politica dei territori, posto che la titolarità di una potestà legislativa delle regioni avrebbe dovuto costituire il presupposto per la garanzia del principio autonomistico.

Lungo la stessa linea di orizzonte si colloca il ricordato sistema delle Conferenze, che risente dell'equilibrio politico nazionale e costituisce un ulteriore passo in avanti verso la personalizzazione della decisione politica, assunta al di fuori degli organi che dovrebbero assicurare la rappresentanza elettorale<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup>Corte Cost. 25 settembre 2003, n. 303.

<sup>17</sup>R. BIN, *Il ruggito del Governatore*, in *Le Regioni*, 2000, 467.

<sup>18</sup>Da uno studio della Banca d'Italia emerge che dalle 744 leggi l'anno che le Regioni italiane hanno prodotto nel 1988 si è scesi alle 524 del 2015 con un calo importante proprio l'anno successiva l'approvazione del Titolo V. Se nel 2001, infatti, le leggi prodotte sono state 615, nel 2002 sono calate a 563 per poi scendere negli anni successivi fino a un minimo di 421 leggi nel 2010.

<sup>19</sup>In argomento, R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, cit., 44. Il processo, qui sommariamente evocato, è ampiamente descritto da L.R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio*, Soveria Mannelli, 2021.

## **2. L'emergenza pandemica a vent'anni dalla riforma del Titolo V: dal centralismo statale, all'autonomia regionale e ritorno**

A distanza di vent'anni dalla riforma del Titolo V, non si può dire che il regionalismo goda di buona salute e, probabilmente, le ragioni di questa condizione sono da attribuire a una pluralità di fattori, in parte legati alle considerazioni svolte in precedenza.

In primo luogo, come s'è visto, l'incerta definizione del perimetro della potestà legislativa delle regioni ha comportato un elevato tasso di contenzioso con lo Stato, di cui s'è fatta carico la Corte costituzionale che ha preferito assumere una posizione di cautela, frenando i tentativi di fuga in avanti di alcuni Consigli regionali. Lo si è in parte visto con la sentenza del 2003 sulla «attitudine ascensionale» del principio di sussidiarietà, ma anche con la sentenza del 2007 che si è pronunciata sul significato dell'autonomia, escludendo che la stessa possa consentire forme di 'sovranità regionale'<sup>20</sup>.

La tendenza sinteticamente richiamata fa il paio con un ricorso ridotto alle potenzialità offerte dalla potestà legislativa residuale, su cui ancora una volta si è espressa la Consulta con interventi che, anche in tal caso, sono stati funzionali a contenere l'esercizio della potestà legislativa regionale in spazi non coperti dall'intervento statale. Emblematica al riguardo è la vicenda legata alla disciplina regionale degli asili nido, rispetto alla quale la Corte, pur ammettendo che la materia non possa rientrare nella competenza esclusiva dello Stato, perché non espressamente richiamata dall'art. 117, comma 2, Cost., ha escluso in termini generali la possibilità che una qualsivoglia materia possa essere attratta alla potestà residuale delle Regioni (ai sensi dello stesso art. 117, comma 4), per il solo fatto che la stessa non sia esplicitamente annoverata tra le materie contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.<sup>21</sup>.

Infine, è mancata l'attuazione del regionalismo differenziato, pensato dall'art. 116, comma 3 Cost. come un elemento ulteriore di autonomia da assi-

---

<sup>20</sup>Corte Cost. n. 303 del 2003, cit. e n. 365 del 2007, cit.

<sup>21</sup>Corte Cost. 17 giugno 2003, n. 370.

curare alle regioni ordinarie per ridurne la distanza rispetto alle regioni a statuto speciale, nel tentativo di mitigare gli effetti del c.d. dualismo delle regioni. L'ipotesi di riconoscere «forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di potestà concorrente e in quelle specifiche di potestà esclusiva dello Stato<sup>22</sup>, alle regioni che ne facessero richiesta, ha suscitato sin da subito un vivo interesse (oltre che comprensibili critiche e perplessità) da parte della dottrina. Ma si è tradotta unicamente nel tentativo di alcune regioni del centro nord, e cioè Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, di avviare delle ipotesi di accordo e definire le prime bozze di intese con il Governo, che avrebbero poi dovuto superare l'approvazione parlamentare, ma che non hanno ancora visto la luce<sup>23</sup>.

Il mutamento di prospettiva imposto dal capovolgimento del riparto di competenze delineato dal nuovo art. 117 Cost. non ha prodotto i risultati attesi anche (e forse soprattutto) in merito al conseguente riparto di funzioni amministrative.

Già l'esordio del novellato art. 114 Cost. colloca le autonomie locali al vertice di una ideale 'piramide rovesciata' nella quale i comuni figurano al primo posto tra gli enti autonomi che costituiscono la Repubblica, in quanto «titolari di funzioni proprie», secondo il modello della sussidiarietà verticale meglio definito dall'art. 118 Cost. Eppure, anche questo s'è detto, la concreta realizzazione di un principio di sussidiarietà inteso quale garanzia dell'autonomia dei territori ha stentato a realizzarsi pienamente, per vari ordini di ragioni. Che in primo luogo sono di carattere, per così dire, fisiologico, dal momento che l'attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni presuppone pur sempre una previsione normativa di rango primario, che declini il principio costituzionale garantendone l'attuazione<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup>L'art. 116 comma 3 Cost. richiama le lettere l), in tema di organizzazione della giustizia di pace, n), in materia di istruzione ed s), tutela dell'ambiente ed ecosistema, dell'art. 117, comma 2, Cost.

<sup>23</sup>Cfr. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, 2020.

<sup>24</sup>G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020, p. 85 ss.

Ci si potrebbe domandare se la previsione di una potestà esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, comma 2, lett. *p*)) sia coerente con la migliore garanzia e attuazione del principio autonomistico. Ma, seguendo l'insegnamento di Santi Romano, deve ritenersi infondata l'idea che tende a escludere l'autonomia in capo a quell'ordinamento «costituito in base a un altro ordinamento, giacché da questo rimarrebbe necessariamente assorbito»; essendo semmai ben possibile distinguere *diversi* livelli di autonomie, che implicano un «maggiore o minore *distacco* dell'ordinamento che ne deriva, da quello che gli sta a base»<sup>25</sup>. Ed è per questo che assegnare la potestà legislativa alle regioni costituisce l'espressione più alta dell'autonomia dei territori, ove cioè il *distacco* dovrebbe essere maggiore, in quanto l'autonomia legislativa è presupposto per una più ampia realizzazione dell'autonomia di indirizzo politico, in funzione della tutela dei diritti.

Ad ogni modo, al di là della condivisione o meno del presupposto contenuto nel citato art. 117 Cost., è fuori di dubbio la necessità di una legge, la quale in forza del principio di legalità, assegni ai comuni le necessarie funzioni amministrative. E nel quadro della legge n. 131 del 2003, l'operazione di trasferimento di funzioni ha incontrato diversi ostacoli e prodotto non poche distorsioni, che hanno contribuito a frenare il progetto di riforma<sup>26</sup>. Impedendo, tra l'altro, che le regioni potessero costituire uno snodo nella dinamica dei rapporti tra Stato ed enti locali, laddove, al contrario, lo Stato ha continuato a mantenere due distinte forme di raccordo: con le regioni, da un lato, e direttamente con gli enti locali, dall'altro.

Nel complesso, la conflittualità così manifesta tra Stato e regioni ha impedito un'effettiva attuazione del disegno riformatore, disperdendo la ragionevolezza del decentramento amministrativo, la cui *ratio* dovrebbe essere quella di

---

<sup>25</sup>S. ROMANO, *Autonomia*, cit., p. 21, corsivo aggiunto.

<sup>26</sup>In tal senso ancora S. MANGIAMELI, *op. cit.*, 722; ma anche A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019.

bilanciare e correggere le distorsioni della centralizzazione, in funzione di una miglior cura degli interessi dei territori<sup>27</sup>.

Ma c'è dell'altro.

Anni addietro, Luciano Vandelli sottolineava come l'autonomia comporti «funzioni di gestione: rilevanti per quantità e qualità, con riconoscimento di piena responsabilità, garanzia di effettività, finalizzazione agli interessi della popolazione amministrata»: e nel quadro di una riflessione più ampia sul ruolo delle autonomie territoriali, rilevava le «indebite compressioni» che la crisi economico-finanziaria aveva imposto, auspicando che si potessero superare le difficoltà contingenti, legate alle «instabilità delle emergenze», affinché le autonomie potessero recuperare il «legame con la propria comunità»<sup>28</sup>.

Dieci anni più tardi, un'altra battuta di arresto, rispetto alla spinta centrifuga che la riforma del Titolo V avrebbe dovuto imprimere al modello costituzionale, è stata imposta da una nuova crisi, determinata dall'emergenza pandemica, che formalmente si è aperta il 31 gennaio del 2020 con la “Dichiarazione dello stato di emergenza” adottata dal Consiglio dei ministri.

La gestione della pandemia ha manifestato in modo evidente la volontà del governo centrale, come del legislatore, di contenere l'autonomia delle regioni e degli enti locali: assumendo come presupposto, a dire il vero indimostrato, il principio in base al quale, in tempo di crisi e di emergenza, la miglior cura degli interessi si debba realizzare attraverso una centralizzazione delle relative decisioni.

In una prima fase, la fonte normativa di riferimento è stata rinvenuta nel d. lgs. n. 1 del 2018, in materia di protezione civile (noto, infatti, come Codice di protezione civile)<sup>29</sup>. Ne è seguita una sequenza di atti amministrativi, prove-

<sup>27</sup>S. MANGIAMELI, *op. cit.*, 727.

<sup>28</sup>L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 881.

<sup>29</sup>Tant'è che la menzionata Dichiarazione dello stato di emergenza nazionale è stata adottata dal Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio, ai sensi dell'art. 24 del Codice di protezione civile. Lo stesso art. 24 rimanda espressamente al successivo art. 25, secondo cui «per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile», che ai

nienti dai diversi livelli di governo, che per più di un anno hanno regolato (e tutt'ora continuano a regolare) gran parte delle attività economiche e sociali del Paese.

A livello centrale, gli interventi hanno preso la forma dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, i quali, essendo adottati per far fronte all'emergenza (non solo sanitaria), possono essere considerati come ordinanze di necessità, anche perché adottati in luogo delle ordinanze di protezione civile previste dal richiamato codice<sup>30</sup>. Il potere di ordinanza ha un'origine antica nel nostro ordinamento ed è stato inquadrato dalla Corte costituzionale entro limiti ben precisi: a motivo della capacità di derogare alle fonti primarie, le ordinanze di necessità devono essere conformi ai principi dell'ordinamento, devono avere un'efficacia limitata nel tempo ed essere adeguatamente motivate<sup>31</sup>.

A partire da un certo momento, e il cambio di passo è con buona probabilità riconducibile all'insediamento del nuovo governo nel febbraio del 2021, gli interventi sono avvenuti per lo più con decreto legge. Così, da ultimo, l'art. 1 del d.l. 23 luglio 2021, n. 105, ha prorogato lo stato di emergenza, dichiarato nel gennaio del 2020, fino al 31 dicembre 2021. Si tratta di una scelta che solo apparentemente può essere considerata più rispettosa delle forme democratiche, perché se è vero che il decreto legge presuppone un passaggio parlamentare che per il d.P.C.M. non è richiesto, in realtà, nella misura in cui il legislatore (ma meglio sarebbe dire il Governo) si pone al di fuori della cornice normativa del codice di protezione civile, il rischio di una 'necessità' che diviene fonte del

---

sensi dell'art. 5 sono adottate dal Capo dipartimento della protezione civile. Probabilmente, però, è apparsa sin da subito evidente la difficoltà di ricondurre la vicenda pandemica agli eventi calamitosi prefigurati nel Codice di protezione civile e la conseguente difficoltà di mantenere fermi gli strumenti di intervento ivi previsti. Per cui, dovendo assicurare un maggiore livello di coordinamento delle attività da porre in essere, in luogo dell'ordinanza di protezione civile, il Governo ha adottato il primo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (d.P.C.M. del 23 febbraio 2020), con il quale sono state disposte le prime misure necessarie per contenere il propagarsi del *virus*, sia pure con esclusivo riferimento ad alcuni comuni della Lombardia e del Veneto.

<sup>30</sup>In realtà, il decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, ha poi espressamente disciplinato il potere di intervento del Governo nelle forme decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, superando così la disciplina del Codice di protezione civile.

<sup>31</sup>Corte Cost., 2 luglio 1956, n. 8.

diritto e dunque di una necessità che «non ha legge, ma fa legge»<sup>32</sup>, sembra quasi visibile<sup>33</sup>.

Ora, tralasciando i profili più squisitamente teorici, sul piano pratico la questione controversa, che ha sollevato un serrato confronto politico, ma anche in dottrina e giurisprudenza, attiene alla potenziale sovrapposizione di competenze tra Stato, regioni ed enti locali e alla frequente intersezione tra le diverse materie e i vari ambiti nei quali intervenire per affrontare i problemi legati all'emergenza sanitaria: ma in tutti i casi di sovrapposizione o intersezione, la risposta ha quasi sempre prodotto una torsione verso il centro, con evidente compressione del principio autonomistico. Con la conseguenza che, nel corso di oltre un anno di pandemia, si sono registrati non pochi momenti di contrasto tra le diverse autorità preposte alla gestione delle relative funzioni.

In primo luogo va detto che, fuori dalle più recenti previsioni normative legate all'emergenza pandemica, anche le regioni e gli enti locali sono muniti del potere di intervento per motivi di igiene e sanità pubblica attraverso l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti, ai sensi dell'art. 32 della l. 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale. Nel quadro di un riparto di funzioni amministrative fondato sul criterio del parallelismo, la disposizione richiamata assegna alle regioni le funzioni amministrative correlate alle materie oggetto di potestà legislativa (igiene e sanità pubblica, vigilanza sulle farmacie e polizia veterinaria), riservando al governo centrale, *id est* al Ministro, un più ampio potere di ordinanza laddove l'efficacia dei provvedimenti da adottare debba essere estesa «all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni»<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup>S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio-Calabria*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1909, 260.

<sup>33</sup>Senza contare l'aberrazione, sul piano del sistema delle fonti, di un decreto legge che proroga gli effetti di una delibera del Consiglio dei ministri e che, per i contenuti specifici e concreti, assume le sembianze di una legge-provvedimento, della cui legittimità costituzionale si potrebbe dubitare: sul punto si rinvia a quanto osservato in M.C. CAVALLARO, *Principio di legalità e gusto procedimento: per una diversa lettura del rapporto tra legge e amministrazione*, in S. Perongini (a cura di), *Al di là del nesso tra autorità/ libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, 2017, p. 247.

La pandemia ha moltiplicato i settori nei quali provvedere, che abbracciano una pluralità di contesti e non sono strettamente riconducibili alla tutela della salute, dovendosi prevedere interventi che comprendono un piano più strettamente economico, per ristorare le categorie professionali più esposte alle conseguenze del *lockdown*; ma che coprono anche altri settori, dal trasporto pubblico, alla scuola e all'istruzione; dalle attività ludiche, ai servizi assistenziali alla persona. Soprattutto, gli ambiti individuati, pur se a grandi linee, presuppongono diversi livelli di competenza sul piano della gestione delle relative azioni amministrative, oltre che, in alcuni casi, una diversa potestà legislativa da ripartire tra Stato e regioni<sup>35</sup>.

Il legislatore ha provato a mettere ordine.

Innanzitutto, una prima regolamentazione del rapporto tra Stato e Regioni ha riguardato il ricorso al potere di ordinanza. Superato un primo periodo nel quale la disciplina è stata affidata al decreto legge del 23 febbraio 2020, n. 6, sin da subito ritenuto eccessivamente vago e impreciso, circa la definizione delle «ulteriori misure di contenimento» da adottare da parte delle «autorità competenti», un mese dopo, con il d.l. n. 19, la ripartizione dei poteri di intervento tra Stato e regioni ha trovato un nuovo equilibrio. Per cui, ai sensi dell'art. 2, il Governo doveva preventivamente consultare i presidenti delle regioni, in caso di adozione di provvedimenti di natura emergenziale che avrebbero prodotto effetti su una o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni, qualora l'efficacia delle misure da adottare dovesse coprire tutto il territorio nazionale. Per altro verso, il successivo art. 3 ha ridotto l'ampiezza del potere di ordinanza dei presidenti di Regione, autorizzati a introdurre solo «misure ulteriormente restrittive», nelle materie di competenza e con esclusione

<sup>34</sup>Cfr. F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2020, 338.

<sup>35</sup>Così, per fare un esempio, se la tutela della salute, come la definizione del calendario scolastico, è di competenza regionale, la «profilassi internazionale» e le «norme generali in materia di istruzione» appartengono alla potestà esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. *g*) ed *n*), Cost.); e allo stesso modo, mentre la disciplina la gestione del trasporto pubblico urbano è affidata ai comuni, il trasporto regionale e interregionale presuppone un diverso piano di intervento.

delle attività produttive o di quelle «di rilevanza strategica per l'economia nazionale», la cui efficacia temporale era limitata fino al momento in cui sarebbe intervenuto il governo centrale.

La disciplina così articolata ha ugualmente generato dei problemi in sede applicativa, legati pur sempre all'oggettiva difficoltà di individuare il soggetto competente all'intervento da attuare. Al contempo, è fuori di dubbio che, oltre all'effetto limitativo delle libertà dei singoli, gli interventi del governo centrale nelle forme dei d.P.C.M. hanno inciso sul principio di autonomia, in ragione dell'evidente mole di poteri che la normativa dell'emergenza concentra in capo al Governo.

Non sono mancate le ipotesi in cui i contrasti e le difficoltà riferite hanno dato luogo a vere e proprie controversie che hanno trovato composizione in sede giudiziaria. Sul punto, il giudice amministrativo, con un'argomentazione che salva la legittimità del sistema tracciato, ha ritenuto che il fondamento del potere, che il d. l. n. 19 del 2020 accentra nelle mani del Governo, sia da rinvenirsi nell'art. 120, comma 2 Cost., secondo cui il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso «di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica»<sup>36</sup>.

La Corte costituzionale sembra chiudere il cerchio sulla vicenda, fugando ogni dubbio sulla necessità che lo Stato conservi il potere di gestione dell'emergenza, con argomentazioni di natura formale e sostanziale. Sul piano formale, la Corte richiama la lettera *g)* dell'art. 117, comma 2, Cost. che attribuisce alla potestà esclusiva dello Stato la materia della «profilassi internazionale»; ma «ragioni logiche, prima ancora che giuridiche», fondano la necessità di una disciplina unitaria, che può essere affidata solo al legislatore nazionale e che sia idonea a

---

<sup>36</sup>Così Tar Calabria, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841, secondo il quale «è la legge a pre-determinare il contenuto della restrizione alla libertà di iniziativa economica, demandando ad un atto amministrativo la commisurazione dell'estensione di tale limitazione» e per ciò stesso si deve escludere che l'amministrazione centrale dello Stato possa esercitare poteri sostitutivi non previsti dalla Costituzione, poiché, appunto, è l'art. 120 che riconosce il suddetto potere.

«preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività»<sup>37</sup>.

Infine, nel tentativo di assicurare un maggiore coordinamento tra i diversi livelli di intervento, anche al fine di prevenire ulteriori contenziosi, il Governo è nuovamente intervenuto, prevedendo che ogni regione possa introdurre misure più restrittive rispetto a quelle stabilite in sede centrale, a condizione di darne contestuale informazione al Ministro della salute, e ammettendo anche l'introduzione di misure ampliative, ma in tal caso previa intesa con il Ministro della salute, purché, ovviamente, nei casi nel rispetto dei criteri previsti dal decreto n. 19 del 2020<sup>38</sup>.

Per questa via, dall'acquisizione dei dispositivi e delle attrezzature per fronteggiare l'emergenza, alla distribuzione di gel e mascherine nelle scuole; dalla definizione del piano vaccinale, al potenziamento della rete ospedaliera, le relative decisioni sono state assunte al livello centrale, per il tramite del Commissario straordinario per l'emergenza Covid<sup>39</sup>, per poi essere concretamente realizzate in sede periferica.

Le regioni si sono trovate così sguarnite di effettivi poteri decisionali, limitandosi a fungere da sedi decentrate per l'esecuzione delle misure adottate dal governo centrale.

### **3. Le funzioni delle regioni nella gestione del PNRR tra divario territoriale e coesione sociale**

Il punto è che, se la gestione dell'emergenza sanitaria, come del resto quindici anni prima la crisi economico-finanziaria, ha prodotto un accentra-

---

<sup>37</sup>Corte cost. 12 marzo 2021, n. 37.

<sup>38</sup>Art. 1, comma 16, del d.l. 16 maggio 2020, n. 33, come modificato dal d.l. n. 105 del 2021.

<sup>39</sup>La figura del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID -19 è stata prevista dall'art. 122 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, che ne affida la nomina al Presidente del Consiglio dei Ministri e ne disciplina anche i poteri e le attività. Il comma 2 dello stesso art. 122 dispone che il Commissario collabori e supporti le regioni nelle loro competenze in materia di salute, potendo anche adottare, su richiesta delle stesse regioni, «provvedimenti necessari a fronteggiare ogni situazione eccezionale».

mento dei poteri in capo allo Stato, nondimeno la crisi sanitaria, e forse ancora di più la precedente crisi economico-finanziaria, ha amplificato la distanza economica e sociale tra i territori. E non solo perché le regioni del nord, pur travolte dalla prima ondata della pandemia, hanno potuto fare affidamento su un sistema sanitario sicuramente più robusto e adeguato<sup>40</sup>.

Il problema è sicuramente più antico. Giacché la ‘questione meridionale’, alla quale la Costituzione aveva provato a dare una risposta anche attraverso il principio autonomistico e che oggi viene tradotta nella locuzione ‘divario territoriale’ (sicuramente più rispondente a un linguaggio *politically correct*) non ha mai trovato una composizione, nonostante i tentativi messi in campo a partire dall’istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, per rimanere dentro l’arco temporale della Repubblica<sup>41</sup>.

A lungo andare, i nodi irrisolti sottesi alla ‘questione’ hanno prodotto una polarizzazione del confronto politico che è in parte sfociata nella riforma del Titolo V della Costituzione (forse troppo semplicemente licenziata come riforma in senso federalista) e in particolare nelle disposizioni che, in questa prospettiva, hanno avviato la contraddittoria stagione del c.d. federalismo fiscale (art. 119 Cost.).

Ancora una volta, se correttamente interpretato nei suoi presupposti, il disegno riformatore avrebbe dovuto assicurare l’intervento perequativo in favore delle regioni in difficoltà, «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona»<sup>42</sup>. Sembra qui evidente il ri-

---

<sup>40</sup>Come testimoniano tutti i parametri per la misurazione dei Livelli essenziali di assistenza (c.d. LEA): si veda il Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA del luglio 2018, da parte del Ministero della salute.

<sup>41</sup>Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit. p. 454.

<sup>42</sup>Si veda l’esempio della c.d. perequazione infrastrutturale, rispetto alla quale si è già sottolineata la possibilità di «configurare un vero e proprio obbligo giuridico di intervento dello Stato, disciplinato dal legislatore in attuazione dell’art. 119, 5° comma, della Costituzione (art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Tuttavia, ad oltre 10 anni dalla legge sul federalismo fiscale, il MEF ha adottato un solo decreto ministeriale attuativo delle previsioni legislative (D.M. n. 51915/2010), che a sua volta rimandava però la concreta individuazione degli interventi infrastrutturali da realizzare e ulteriori atti amministrativi, invero mai adottati»: così A. BARONE, *Di-*

mando alle 'politiche di coesione' di origine europea, la cui finalità sarebbe quella superare la visione contingente del contrasto al divario sociale ed economico, attraverso la necessità, di cui le politiche di coesione sociale dovrebbero farsi carico, di assicurare anche il diritto delle regioni meno favorite di accedere ai servizi di interesse generale<sup>43</sup>. Ma ancor prima, il rimando è all'art. 2 Cost. e al catalogo «dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», quale garanzia dei diritti inviolabili<sup>44</sup>.

Eppure, nella sua concreta attuazione, e nel quadro della legge n. 42 del 2009, il federalismo fiscale ha prodotto distorsioni innegabili, in termini di distribuzione delle risorse, ripiegando il disegno solidaristico contenuto nell'art. 119 Cost. alla diversa esigenza di contenimento della spesa pubblica, come confermato dalla riforma costituzionale del 2012, in tema di *fiscal compact*<sup>45</sup>.

---

*seguaglianze territoriali insostenibili e doveri perequativi inderogabili*, in questa *Rivista*, n. 2/2021, il quale precisa come un recente intervento si sia avuto con la legge di bilancio 2021, che ha istituito un «apposito “Fondo perequativo infrastrutturale” nello stato di previsione del MEF, con una dotazione complessiva di 4,6 miliardi per il periodo 2022- 2033». Il decreto legge del 31 maggio 2021, n. 77, sulla *governance* del PNRR, nel titolo V dedicato agli interventi in favore del Mezzogiorno, introduce nuove disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale all'art. 59.

<sup>43</sup>Si tratta di politiche che hanno origine a partire dal Trattato di Roma del 1957, che già poneva l'obiettivo della riduzione delle disparità tra le diverse aree territoriali, sia pure in funzione della migliore circolazione delle merci, dei beni e dei servizi, e che nel tempo ha assunto anche la finalità di allineare le condizioni economiche dei Paesi che via via avevano aderito al progetto comunitario e che presentavano condizioni di arretratezza e un evidente *deficit* di sviluppo. Con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo nel 1987, fu introdotto nel corpo del Trattato CEE uno specifico titolo dedicato alla «Coesione economica e sociale» che divenne un obiettivo che si sarebbe dovuto realizzare attraverso il sistema dei Fondi strutturali per lo sviluppo. Qualche anno dopo, con il programma «Agenda 2000» e poi con il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il concetto di coesione assume una valenza maggiore e la politica di coesione si traduce nella necessità di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. Infine nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, un intero Capo è dedicato alle politiche di coesione, con ulteriori previsioni sull'utilizzo dei Fondi strutturali, cui hanno fatto seguito una serie di programmi e interventi finalizzati a promuovere crescita e sviluppo occupazionale e garantire la coesione sociale ed economica. Cfr. S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2018, 579, secondo il quale «la politica di coesione prescinde dalla definizione di un territorio e di un ambito predeterminato di beneficiari, ma è orientata dall'obiettivo di realizzare politiche di sistema, graduate in relazione agli scopi, quali infrastrutture, ricerca, innovazione, digitalizzazione, e così via».

<sup>44</sup>In tema, M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in questa *Rivista*, n. 2/2020.

<sup>45</sup>Così, ad esempio, si introducono meccanismi più tipicamente aziendalistici, quali quelli del costo storico e del costo standard per la definizione dei livelli essenziali di prestazioni e il conseguente finanziamento dei servizi: la letteratura scientifica sull'argomento è vastissima, ma

È forse superfluo sottolineare, allora, come nella locuzione ‘divario territoriale’ si annidino diseguaglianze sul piano economico, in parte legate a diversi standard di qualità dei servizi erogati, che si traducono in una maggiore difficoltà di accesso agli stessi servizi; profonde differenze organizzative delle amministrazioni di riferimento, che comportano anche sensibili differenze sul piano istituzionale; ma anche distanze culturali e sociali, frutto di una diversa capacità dei territori di favorire il pieno sviluppo della persona e di quelle ‘formazioni sociali’ che ne dovrebbero assicurare lo svolgimento.

In una parola, il ‘divario territoriale’ diviene sinonimo di una ‘diseguaglianza strutturale’, che si traduce in una diversa garanzia dei diritti fondamentali<sup>46</sup>.

La risposta al problema potrebbe essere quella assicurare una maggiore autonomia dei territori, che possa per consentire una più adeguata valutazione delle prestazioni da erogare, in funzione di una più ampia tutela dei diritti della persona. E invece, nel segno di una crisi divenuta ormai endemica, le ragioni del decentramento delle funzioni cedono il passo all’esigenza di un accentramento decisionale, che troverebbe la propria giustificazione nella necessità di coordinare gli interventi per fronteggiare l’emergenza che di volta in volta si manifesta.

La vicenda legata alla gestione dei fondi e agli interventi da realizzare nel quadro del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) apre un nuovo capitolo nella trama dei rapporti tra Stato e regioni, potendosi tradurre come occasione di slancio per avviare una nuova stagione di autonomia dei territori

---

ai fini del ragionamento qui svolto si rinvia a L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, 2020, che parla di una «cittadinanza limitata» per gli abitanti del Mezzogiorno del Paese, che possono contare su una rete di servizi pubblici (dal trasporto urbano, ai servizi alla persona) qualitativamente inferiore agli standard dei medesimi servizi offerti agli abitanti delle regioni del nord; ma allarga anche lo sguardo e coglie un «doppio divario», Europa-Italia, per cui se il Sud si allontana dal Nord, l’Italia intera si allontana dal resto dell’Europa, p. 10; cfr. inoltre M. ESPOSITO, *Zero al sud*, Soveria Mannelli, 2018.

<sup>46</sup>Cfr. ancora A. BARONE, *Diseguaglianze territoriali insostenibili e doveri perequativi inderogabili*, cit.

«per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», ma che in realtà assai più facilmente rischia di costituire un nuovo passo in avanti nella direzione di ritorno, verso il centralismo della decisione.

Il PNRR muove da un contesto europeo: in primo luogo, sono stati stanziati i finanziamenti, nell'ambito del programma di interventi *Next Generation EU*; di seguito, sono state tracciate le linee strategiche di intervento, riconducibili a sei pilastri fondamentali, che vanno dalla transizione verde, alla trasformazione digitale e alla crescita intelligente, dalla coesione sociale e territoriale, alla salute e resilienza, fino alle politiche per la prossima generazione; infine, sono valutati dalla Commissione europea, e poi approvati con decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea, i diversi Piani presentati dai singoli Stati membri<sup>47</sup>.

In ambito nazionale, la definizione del Piano è avvenuta a cavallo della crisi di governo che ha segnato l'inizio del 2021<sup>48</sup>: nel più generale intento di superare le diseguaglianze territoriali, generazionali e di genere, l'odierna struttura del PNRR prevede sei missioni di intervento, idealmente riconducibili ai sei pilastri individuati in sede europea quali linee strategiche di azione, e un ampio programma di riforme ritenute necessarie per garantirne l'attuazione<sup>49</sup>.

Le modalità di gestione e attuazione del Piano sono disciplinate dal d.l. n. 77 del 2021, con un'articolazione che sul piano formale investe i diversi livelli di governo, ma appare chiaro come la responsabilità complessiva del program-

---

<sup>47</sup>A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *federalismi.it*, n. 18/2021.

<sup>48</sup>Una prima versione del Piano è stata dal Governo Conte *bis*, il 15 gennaio 2021, per poi essere ufficialmente presentata in Parlamento dal Governo Draghi, il 30 aprile 2021. La Commissione ha valutato il PNRR il 22 giugno 2021, formulando una proposta di decisione per il Consiglio, il quale successivamente ha adottato la decisione di esecuzione il 13 luglio 2021.

<sup>49</sup>La prima missione, Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura, stanziata complessivamente 49,1 miliardi; la seconda missione, Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, stanziata complessivamente 68,6 miliardi; la terza missione, Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile, stanziata complessivamente 31,4 miliardi; la quarta missione, Istruzione e Ricerca, stanziata complessivamente 31,9 miliardi di euro; la quinta missione, Inclusione e Coesione, stanziata complessivamente 22,5 miliardi; la sesta missione, Salute, stanziata complessivamente 18,5 miliardi. Per un totale di 221,5 miliardi, che include anche le risorse del Fondo complementare, precedentemente istituito con il d.l. 6 maggio 2021, n. 59.

ma di interventi da realizzare si concentri sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Molto brevemente, è istituita una Cabina di regia, che esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR (art. 2) e alle cui sedute partecipano i Ministri di volta in volta competenti in relazione alle decisioni da assumere, nonché il Presidente della Conferenza Stato Regioni, ovvero il Presidente dell'Anci, a seconda che siano trattate questioni di rilevanza regionale o locale. Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano (art. 6); mentre il controllo sulla gestione e sull'impiego delle risorse è affidato alla Corte dei Conti, che con cadenza semestrale riferisce al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (art. 7, comma 7)<sup>50</sup>.

Quanto al delicato rapporto tra Stato e regioni, circa l'attuazione degli interventi da realizzare, il d.l. n. 77 del 2021 prevede dei poteri sostitutivi dello Stato, che sembrano richiamare quella 'direzione ascensionale' del principio di sussidiarietà, di cui s'è detto.

In prima battuta e nel rispetto della *governance* multilivello, le amministrazioni locali sono qualificate tra i soggetti attuatori degli obblighi e degli impegni assunti nel Piano, naturalmente con specifico riferimento alla coerenza e congruità degli obiettivi da realizzare rispetto ai territori amministrati; al contempo, laddove si accertasse il ritardo o la mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero la difformità nell'esecuzione dei progetti che possano compromettere il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, il Governo centrale può adottare i poteri sostitutivi.

---

<sup>50</sup>È previsto inoltre un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3) e una Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di supporto (art. 4). La Cabina di Regia, affiancata dalla Segreteria tecnica, assicura relazioni periodiche al Parlamento e alla Conferenza Unificata, e aggiorna periodicamente il Consiglio dei Ministri.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri (su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente) fissa un termine entro il quale la regione o l'ente locale devono provvedere, con la possibilità, in caso di perdurante inerzia, di nominare uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari per provvedere all'esecuzione dei progetti (art. 12).

Le questioni in campo sono svariate.

E non v'è dubbio che per la complessità del dato territoriale e per la vastità degli interventi da realizzare, il superamento della frattura Nord-Sud sia uno degli impegni prioritari del Piano, non foss'altro che lo stesso qualifica il «riequilibrio territoriale e il rilancio dello sviluppo del Sud come priorità trasversale a tutte le missioni»<sup>51</sup>.

Manca però un adeguato coinvolgimento delle regioni, che sicuramente non hanno avuto un peso significativo nella fase di definizione del Piano e ancor meno sembrano coinvolte nei processi di realizzazione degli obiettivi, pur se buona parte degli interventi da realizzare riguardano materie nelle quali le regioni hanno potestà legislativa concorrente (tra cui, ad esempio, istruzione e sanità). Manca, soprattutto un criterio attraverso cui ripartire le risorse, nell'ottica di superare il divario strutturale dei territori regionali.

E ancora, sul piano della definizione delle competenze amministrative, numerosi interventi sono finalizzati a imprimere una accelerazione su alcuni procedimenti (in materia di fonti rinnovabili, riconversione di siti industriali, comunicazione elettronica e infrastrutture digitali, e gli esempi potrebbero continuare). Ma emergono anche i tratti di una serie di interventi che, sia sul piano organizzativo, sia con riferimento alla regolamentazione delle singole attività, hanno carattere speciale e derogatorio rispetto alla disciplina generale. Per cui, ad esempio, presso il Ministero della cultura è istituita una Soprintendenza speciale per il PNRR, al fine di assicurarne «la più efficace e tempestiva attuazione

---

<sup>51</sup>Sul punto, cfr. S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, 2021.

degli interventi», (art. 29); ovvero sono introdotte modifiche alla disciplina del “dibattito pubblico”, di cui all’art. 22, comma 2, del codice appalti, con riferimento agli interventi previsti dal PNRR (art. 47); e più in generale sono introdotte disposizioni speciali in materia di affidamento e di esecuzione dei contratti PNRR (artt. 48 e 50), oltre a essere ritoccate le soglie comunitarie (già revisionate con il d.l. 16 luglio, 2020, n. 76 c.d. decreto semplificazioni), sempre per un arco di tempo limitato, e cioè sino al 30 giugno 2023 (art. 51).

In tal modo, alle preoccupazioni già espresse, in ordine all’evidente convergenza verso il centro del potere decisionale, come pure alla progressiva personalizzazione della decisione, interpretate quasi come un passaggio necessario per fronteggiare condizioni di crisi e di emergenza, si aggiunge un’altra considerazione, legata a un’altra tendenza, anch’essa abbastanza consolidata negli ultimi anni. In base alla quale la risposta alla crisi si appronta con misure eccezionali e contingenti, che, per definizione, implicano una rinuncia a ogni tentativo di intervento ordinato, capace di assicurare una riforma sistematica e strutturale.

#### **4. Alcune considerazioni finali: autonomia dei territori e tutela dei diritti**

Già all’indomani della riforma del Titolo V, gli auspici di una valorizzazione del ruolo delle autonomie, espressione di quel pluralismo che permea la Carta costituzionale e in funzione di una miglior cura degli interessi dei territori, si disperdevano nel giro di pochi anni, quando, secondo la gran parte dei commentatori, la crisi finanziaria del 2008 imponeva un accentramento delle funzioni per garantire la stabilità dei conti pubblici. La pandemia ha imposto un ulteriore freno alla realizzazione dell’originario progetto riformatore, oltre che all’avvio di quelle ulteriori forme di autonomie che avrebbero dovuto generare il regionalismo differenziato, mettendo a nudo la difficoltà dei territori nell’affrontare l’onda d’urto dell’emergenza sanitaria e non solo.

E forse, le considerazioni già svolte, circa l’interpretazione della Corte costituzionale, che nel definire il perimetro della potestà legislativa delle regioni,

ne ha frenato la spinta centrifuga, ovvero sull'inadeguatezza della legge n. 131, il cui disegno (articolato in una pluralità di deleghe legislative) ha faticato a realizzarsi compiutamente, impedendo nei fatti una piena riallocazione delle funzioni amministrative, possono essere lette anche attraverso questa lente prospettiva. Nel senso che si è provato, anche da parte della Consulta, ad assecondare un principio, per vero difficilmente dimostrabile nei presupposti, per cui, in tempo di crisi, lo svolgimento unitario e accentrato delle funzioni amministrative debba ritenersi necessario per il perseguimento degli interessi pubblici e la maggiore garanzia dei diritti.

Lungo questa una linea interpretativa, si colloca però l'autenticità della visione di Schmitt: «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione»<sup>52</sup>. E risulta quasi naturale che la perenne condizione emergenziale che attraversa il paese, dalla crisi economico-finanziaria, a quella sanitaria, possa spingere fatalmente verso un *centralismo* della decisione, con possibili compressioni del principio autonomistico, che rischia di tradursi un *personalismo* della stessa decisione, con potenziali ricadute sull'assetto dei poteri e sulla tenuta complessiva del sistema<sup>53</sup>. Il quadro si fa ancora più grave se si considerano le modalità congiunturali, e non strutturali, degli interventi che provengono dal centro.

Tuttavia, oltre ai rischi paventati, occorre sottolineare anche le contraddizioni e i paradossi delle tendenze che si è provato a rappresentare.

Perché, da un lato, il dato di esperienza consente di sottolineare come la crisi sanitaria abbia esposto a gravi fragilità le libertà e i diritti, già indeboliti dal drastico taglio delle risorse finanziarie imposto dal principio del pareggio di bilancio, e che oggi necessiterebbero di adeguate e consapevoli forme di garanzie e tutele, da rintracciarsi per lo più nell'effettività di quei servizi e di quelle prestazioni che ne dovrebbero assicurare il godimento.

In tal senso, è innegabile che di fronte al susseguirsi e all'acuirsi delle crisi, la difficoltà di accesso a determinati servizi sia stata drammaticamente più

---

<sup>52</sup>C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, cit., p. 33.

<sup>53</sup>L.R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio*, cit.

avvertita nelle regioni del Sud; ma la crisi, al tempo stesso, ha ulteriormente aperto e acuito il divario territoriale, sociale ed economico dell'intero Mezzogiorno rispetto alle regioni del Nord. Allora, e per altro verso, nella misura in cui l'autonomia dei territori è in funzione di una maggiore tutela dei diritti, risulta difficile comprendere in che modo la crisi, finanziaria prima e sanitaria poi, possa essere gestita attraverso una compressione dell'autonomia.

L'autonomia normativa, riprendendo l'insegnamento di Giannini, deve intesa in un significato che va al di là del suo valore semantico, e cioè come capacità di un soggetto di darsi un ordinamento proprio, dovendo essere intesa come una potestà di cui è investito un ente, diverso dallo Stato, di emanare norme costitutive dell'ordinamento giuridico statale. Così interpretata, l'autonomia normativa è funzionale alla necessità di assicurare che «le norme che promanano dai soggetti investiti di tale potestà, regolino interessi che siano curati propriamente da questi soggetti»<sup>54</sup>.

In altre parole, la *ratio* della potestà legislativa delle regioni e la ragionevolezza del decentramento risiedono nella necessità che le autonomie territoriali assicurino la cura degli interessi delle comunità che amministrano. Affiora così in modo evidente, il paradosso che una gestione unitaria delle funzioni amministrative, unitamente al centralismo delle relative decisioni, può produrre: ossia quello di un intervento sostanzialmente eguale, e tendenzialmente uniforme, in tutte le regioni, da Nord a Sud, senza tenere in alcuna considerazione le differenze territoriali, sociali ed economiche che ciascuna di esse esprime.

Se la crisi amplifica e radicalizza le distanze tra i territori e al contempo indebolisce la struttura e la consistenza dei diritti, soprattutto a svantaggio delle regioni meno favorite, l'accentramento del potere decisionale e, con esso, l'uniforme trattamento delle complesse realtà da gestire esprimono più d'una contraddizione. E cioè che l'eguale disciplina sia giustificata e possa garantire l'eguale accesso dei cittadini alle prestazioni necessarie per la tutela dei diritti, e

---

<sup>54</sup>M.S. GIANNINI, *Autonomia*, ripubbl. in *Scritti giuridici*, Milano, 2003, vol. III (1949-1954), p. 353.

dunque «l'eguale godimento dei diritti»<sup>55</sup>. È però vero il contrario, nel senso che la forbice sempre più aperta tra le regioni, aggravata dalle drastiche misure adottate nel corso della crisi finanziaria, imporrebbe di affrontare la nuova crisi sanitaria con interventi mirati e discipline differenziate, nel rispetto di un'articolazione multilivello delle attività da realizzare, per tendere verso una maggiore omogeneità e un più sicuro equilibrio dei livelli delle prestazioni essenziali, a garanzia dei servizi da erogare.

Ora, è pur vero che, di fronte alle incertezze prodotte dalle emergenze, la soluzione di un coordinamento unitario degli interventi da mettere in campo possa apparire ragionevole e fondata su quelle «ragioni logiche, prima ancora che giuridiche» a cui fa riferimento la Corte costituzionale. Ma ciò non toglie che la via del *centralismo* e del *personalismo* della decisione, che nega spazi di partecipazione, comprime il ruolo delle assemblee legislative e adotta soluzioni contingenti, che mancano di una visione di sistema, rischia di sacrificare ulteriormente la funzione degli enti territoriali e il loro rapporto con la comunità amministrata. Con evidente pregiudizio del principio di autonomia, che più volte la stessa Consulta ha voluto salvaguardare<sup>56</sup>, e con uno smarrimento generale del ruolo che le stesse autonomie hanno nella garanzia dei diritti della persona.

---

<sup>55</sup>R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, cit., 44.

<sup>56</sup>Si veda la recente sentenza della Corte costituzionale, 20 giugno 2019, n. 195, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, che ha introdotto il comma 7 bis dell'art. 143 del T.U.E.L. in materia di scioglimento dei consigli comunali. La norma censurata, secondo la Corte, introduce «un potere prefettizio sostitutivo extra ordinem, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali», precisando che l'eventuale sostituzione «rispetti il canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., integrato dalla norma di attuazione di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sull'assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri».