



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Gianliborio Mazzola*

Coronavirus: crisi o sviluppo dell'Autonomia?*

SOMMARIO: 1. Reazioni del sistema delle Autonomie alla crisi del coronavirus - 2. Materia sanitaria - 3. Riapertura delle attività - 4. Dibattito sull'Autonomia nella situazione attuale - 5. L'Autonomia nella Costituzione e nella prassi - 6. Possibili conseguenze della crisi del coronavirus nei rapporti Stato – Autonomie territoriali - 7. Conclusioni

1. Reazioni del sistema delle Autonomie alla crisi del coronavirus

È da premettere come hanno ricordato numerosi commentatori (tra cui Vladimiro Zagrebelsky – La Stampa 29 Aprile 2020) la nostra Costituzione non prevede la regolamentazione dello stato di emergenza. Tuttavia il sistema costituzionale stabilisce che sono possibili limitazioni di singoli diritti o libertà personali, tramite ben precise procedure, in considerazione di legittime necessità, come la sanità o la sicurezza pubblica.

Pertanto, al diffondersi del coronavirus lo Stato, i Governatori delle Regioni e, talvolta, anche i Sindaci hanno preso innumerevoli iniziative normative.

Al 17 Maggio gli atti normativi emessi dalle amministrazioni statali sono svariati: solo 260 per gestire l'attuale crisi sanitaria (di cui fra gli altri: 12 dell'intero Governo; 76 del Ministero della Salute; 60 della Protezione Civile; 21 della Presidenza del Consiglio; 24 del Ministero dell'Interno; Ministero dei trasporti 12; Istituto Superiore della Sanità 9 ; 5 del Ministero del Lavoro, 3 Ministero dell'Economia; Ministero dello sviluppo economico:4 ; Ministero innovazione: 1: dati Openpolis) mentre innumerevoli sono le ordinanze regionali e comunali.

Il Governo dall'inizio dell'emergenza ha emanato 13 Decreti Legge; in questi ultimi giorni fra l'altro ha presentato o sta presentando i seguenti Decreti Legge:

- Per regolare gli spostamenti e le modalità di svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali (Decreto Ripartenze);

* Già Segretario Generale dell'Assemblea regionale siciliana. Docente del Master in Istituzioni parlamentari 'Mario Galizia' per consulenti d'Assemblea.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

- Decreto Rilancio con uno stanziamento complessivo di 55 miliardi in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale¹.

2. Materia sanitaria

Come ha ben ricordato Marco Mandato in un articolo su Nomos², il diritto alla salute, oltre che in generale essere garantito dall'articolo 32 della Costituzione, rientra fra le materie della potestà concorrente (articolo 117, terzo comma, Costituzione) e pertanto su di esso possono legiferare sia lo Stato che le Regioni.

La legislazione statale si dovrebbe limitare, sempre ai sensi dell'articolo 117 terzo comma, a determinare i principi fondamentali della materia mentre le Regioni dovrebbero regolare la sanità nell'ambito regionale.

L'articolo 120 della Costituzione prevede altresì il potere sostitutivo dello Stato qualora lo richiedano la tutela dell'unità giuridica ed economica della Nazione ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. Lo stesso articolo 120 della Costituzione precisa che i rapporti fra Stato ed enti territoriali debbono essere improntati ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione cui ha fatto ripetutamente riferimento la giurisprudenza della Corte Costituzionale; recentemente anche la Presidente della Corte Costituzionale ha evidenziato il principio della leale collaborazione come cardine delle relazioni fra lo Stato e le Regioni.

In tema di legislazione ordinaria, si ricorda fra l'altro, l'articolo 32 della legge 833/ 1978 con cui è stato istituito il Servizio sanitario nazionale e l'articolo 117 del Decreto legislativo n.117/1998 che fissano le competenze tra Ministero della Salute, i Sindaci ed i Presidenti delle Giunte regionali in materia di ordinanze urgenti in tema di sanità pubblica sui territori nazionali, regionali che comunali³.

In materia sanitaria non si può trascurare il ruolo dei Patti per la salute adottati fra lo Stato e le Regioni soprattutto quelle con notevoli deficit finanziari; lo Stato ha distribuito i fondi destinati alla sanità fra le diverse Regioni in relazione a ben precisi parametri (es: quasi tutte le Regioni del centro-sud hanno dovuto introdurre addizionali regionali per coprire i loro deficit regionali mentre altre Regioni sono state costrette a migliorare sensibilmente i loro servizi (es: Piemonte).

Nel settore sanitario si è data attuazione ai più complessivi Patti di stabilità fra lo Stato e la Unione europea nel tentativo di ridurre il deficit statale italiano; la sanità appare l'unico comparto in cui si sia realizzata una forma di federalismo fiscale privilegiando gli interventi sanitari nelle Regioni del Nord anche in considerazione dei servizi resi.

¹ Per seguire lo sviluppo della normativa in materia di coronavirus consultare Nomos settore documentazione; per un esame dettagliato delle misure statali di emergenza Coronavirus escluse quelle del settore sanitario: V. IACOVIELLO, *Nota di sintesi sulle disposizioni vigenti aggiornate al 29 Aprile*, in *Isirfa* – Aprile 2020.

² M. MANDATO, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1/2020.

³ M. MANDATO, *Op. cit.*

I patti della salute hanno alterato comunque per esigenze economiche-finanziarie i rapporti fra lo Stato e le Regioni delineati anche dalla stessa Riforma sanitaria (legge n.833/1978.)

In tema di Protezione civile⁴ esiste il Decreto legislativo n.1/2018 (Codice di Protezione civile) che determina i poteri del Presidente del Consiglio nell'adozione di ordinanze di protezione in materia di salute pubblica anche attraverso il coinvolgimento dei governi regionali.

All'esplosione del coronavirus, il Governo nazionale ha adottato numerose normative (Decreto legge N.6/2020, convertito con legge n.13/2020; Decreti del Presidente del Consiglio 9 Marzo 2020 ed 11 Marzo 2020); l'adozione di quest'ultimi (D.P.C.M.) deve avvenire con la semplice consultazione delle Regioni mentre soprattutto le ordinanze regionali hanno necessità di essere emanate nell'ambito di un procedimento coordinato dal Presidente del Consiglio.

La iniziale gestione di questa emergenza da parte della Presidenza del Consiglio ha "irritato" alcuni Governatori regionali soprattutto del centro-nord; quest'ultimi hanno lamentato uno scarso coinvolgimento dei Governi regionali e la violazione del principio costituzionale di leale collaborazione (articolo 120 Costituzione) che dovrebbe presiedere il rapporto tra Stato e Regioni.

Le Regioni, a quel punto, hanno predisposto innumerevoli ordinanze (per un esame dettagliato delle ordinanze regionali si può effettuare la ricerca nel sito Nomos – settore documentazione) in gran parte conformi alle normative nazionali ma per altri aspetti difforni, così ingenerando uno stato di conflittualità con il Governo nazionale.

3. Riapertura delle attività

In presenza della possibilità di una riapertura con cui si autorizzavano alcuni esercizi commerciali a riprendere le attività (es: le librerie, negozi per l'infanzia etc), le diversità fra le Regioni si sono accentuate e ciascuna ha spesso dettato una specifica regolamentazione.

Mentre la Lombardia, Piemonte e Trentino, in contraddizione con le disposizioni del Governo nazionale, non hanno riaperto le librerie ed il Lazio ha proceduto ad una apertura posticipata, il Veneto ha previsto un lento riavvio alla normalità con una qualche ripresa, sia pur limitata e nel rispetto delle norme di sicurezza, della vita sociale ritenendo parzialmente superata la fase più acuta dell'emergenza sanitaria.

L'Emilia Romagna si è attenuta alle disposizioni del Governo nazionale, ad eccezione delle zone rosse, mentre Liguria, Friuli- Venezia Giulia, Abruzzo, Campania, oltre a procedere alla riapertura delle librerie, hanno autorizzato, sempre nel rispetto delle norme di sicurezza, i cittadini a tornare alla cura degli orti e dei giardini.

⁴ M. MANDATO, *Op. cit.*

Per superare queste diversità fra le disposizioni regionali e per cercare di limitare le disparità e la confusione fra i cittadini delle diverse Regioni, il Governo nazionale, alla presenza del Presidente del Consiglio, anche su sollecitazione del Ministro degli Affari Regionali e delle Autonomie, ha riunito ripetutamente la Conferenza Stato - Regioni e la cabina di regia nazionale con la partecipazione dei rappresentanti dei Governatori regionali e dei Sindaci.

Tali organismi hanno avuto il compito di individuare le indicazioni per la prima riapertura delle attività produttive fissata per il 3 Maggio e successivamente le linee guida per la completa ripartenza della gran parte delle attività economiche scattata il 18 Maggio.

Ancora una volta è emersa la necessità di un'opera di raccordo a livello nazionale che determini – con la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali – principi ed indirizzi per garantire una gestione unitaria del Paese; le indicazioni nazionali non contrastano ma anzi sollecitano i rappresentanti degli enti regionali e locali ad adattare ai rispettivi territori le impostazioni individuate a livello centrale.

In quest'ultimo periodo il Presidente del Consiglio con il Ministro delle Autonomie hanno riunito frequentemente i Governatori delle Regioni ed i rappresentanti dei Sindaci. Nell'ultima riunione congiunta Stato- Regioni del 16-17 Maggio sono state elaborate le linee guida per la riapertura più vasta delle attività economiche e sociali del 18 Maggio; tali indicazioni costituiscono parte integrante del Decreto Legge e del D.P.C.M. con cui si autorizza la ripartenza della gran parte delle attività economiche e sociali del 18 Maggio.

4. Dibattito sull'Autonomia nella situazione attuale

Le difficoltà (cui si è fatto in precedenza riferimento) talvolta riscontrate nel rapporto fra lo Stato e le Regioni, hanno riaperto il dibattito sul ruolo delle Regioni.

E' bene ricordare innanzitutto, come la proposta di riforma costituzionale Renzi – Boschi prevedeva un forte ridimensionamento delle Regioni negli ambiti costituzionali e più in generale istituzionali.

Dopo un periodo in cui il sistema regionale e locale aveva subito forti critiche e soprattutto ingenti tagli economici (finanziarie del Governo Monti) anche in conseguenza della grave crisi internazionale del 2008, la riforma costituzionale Renzi- Boschi “ si proponeva” la sostanziale riscrittura del ruolo delle Regioni e più complessivamente del Titolo V della Costituzione.

L'ente Regione era “accusato” di rappresentare uno dei principali “snodi irrisolti” dell'Italia date anche le vaste competenze legislative delineate dalla riforma del Titolo V del 2001.

La riforma costituzionale mirava, principalmente, a modificare l'articolo 117 terzo comma del Titolo V che sancisce la potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie in numerose materie.

In questi 23 ambiti normativi (a cui si aggiungono tre materie della potestà legislativa esclusiva) la potestà legislativa spetterebbe alle Regioni, salvo la determinazione dei principi fondamentali che sarebbe riservata alla legislazione statale.

I proponenti la riforma costituzionale riportavano gran parte delle materie della potestà legislativa concorrente nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ripristinando gli interessi generali ma soprattutto introducendo la “clausola di supremazia”. In questo modo lo Stato avrebbe potuto “avocare a sé” qualsiasi materia di competenza regionale qualora ne riscontrasse la necessità in rapporto alle esigenze unitarie.

Si sarebbero create così delle Regioni simili ad enti di area vasta fondamentalmente con competenze di carattere amministrativo. Si ipotizzava altresì l'intenzione di ridurre notevolmente il numero mediante accorpamenti e modifiche territoriali.

In questo modo – a giudizio dei proponenti la riforma costituzionale Renzi-Boschi – si sarebbe ridotto il contenzioso costituzionale Stato-Regioni sebbene la Corte Costituzionale, negli anni antecedenti, avesse notevolmente “ridimensionato” le norme del nuovo Titolo V più favorevoli alle Regioni soprattutto al fine di migliorare il coordinamento della finanza pubblica.

Respinta la proposta di riforma con il referendum costituzionale del 4 Dicembre 2016 le Regioni ordinarie, in particolare alcune del Nord, avanzarono la richiesta di applicare l'articolo 116, terzo comma della Costituzione. Tale normativa costituzionale prevede forme particolari di autonomia, da concedere con legge dello Stato, proprio nelle materie di potestà legislativa concorrente previste dall'articolo 117 terzo comma della Costituzione.

Addirittura le Regioni Lombardia e Veneto effettuarono dei referendum (22 Ottobre 2017) per chiedere alle rispettive popolazioni se condividessero le loro richieste di Autonomia differenziata. Ottennero in quelle occasioni notevoli consensi nella stragrande maggioranza delle popolazioni consultate (è bene ricordare che i referendum in tale ambito sono facoltativi ai sensi della Costituzione).

Con la partecipazione anche della Regione Emilia-Romagna – quest'ultima Regione non procedette ad alcuna consultazione popolare – iniziò la lunga trattativa con lo Stato per la concessione dell'Autonomia differenziata alla Lombardia, al Veneto ed all'Emilia Romagna. Il rapporto tra lo Stato e le Regioni richiedenti è ancora in corso anche se nel frattempo si sono aggiunte le istanze di altre Regioni ordinarie. La trattativa comunque ha raggiunto due momenti significativi: i pre-accordi fra il rappresentante del Governo Gentiloni e quelli delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (28 febbraio 2018); le bozze di pre-intese presentate dalla Ministra Stefani al Consiglio dei Ministri del primo Governo Conte (14 Febbraio 2019). Quest'ultimo documento ha recepito le conclusioni della lunga e “riservata” trattativa fra il Governo nazionale e le tre Regioni richiedenti l'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Senza entrare nel merito della complessa tematica della concessione dell'Autonomia differenziata, scoppiata l'emergenza del Coronavirus, si sono riproposte le “antiche contrapposizioni” fra i sostenitori dello Stato centralizzato ed i “fautori” dell'Autonomia regionale.

Alcuni esponenti della maggioranza del secondo Governo Conte, così come molti studiosi e commentatori politici, hanno riproposto una riforma costituzionale che ridimensioni le competenze delle Regioni, reintroducendo la “clausola di supremazia”.

Rappresentanti delle forze politiche dell’attuale maggioranza di Governo – alcuni di loro oppositori della riforma costituzionale Renzi- Boschi – hanno modificato le rispettive opinioni, diventando favorevoli alle nuove tesi centralistiche.

In considerazione delle difficoltà operative riscontrate fra lo Stato ed alcune Regioni, è stato richiesto un “riaccentramento” presso lo Stato delle competenze regionali in materia sanitaria. Quando il Governatore del Piemonte del tempo Chiamparino avanzò una proposta simile molti esponenti politici la accolsero con “molta freddezza”. E’ bene far presente che gran parte dei bilanci regionali sono impegnati dalle esigenze finanziarie delle sanità dei diversi territori.

Un lungo dibattito precedette la riforma sanitaria del 1978 (l. 833/1978) con cui furono trasferite le competenze in materia sanitaria alle Regioni, tenendo conto delle inefficienze dimostrate dal sistema statale.

L’attuale sistema sanitario regionale indubbiamente risente dei notevoli tagli operati nel settore per le esigenze di bilancio imposte dai Patti di stabilità realizzati fra lo Stato e le Regioni. Si è sostanzialmente ridimensionata la sanità pubblica considerata inefficiente e si è favorita la sanità privata maggiormente corrispondente a parametri aziendalistici.

Sono sorte sempre più forti sperequazioni fra le diverse Regioni italiane ed in particolare nei confronti delle strutture mediche meridionali; nonostante tutto ciò, in presenza delle conseguenze del coronavirus, anche i presidi sanitari pubblici del centro-sud si sono spesso rivelati adeguati ed efficienti.

La sanità regionale che ha “meglio risposto” all’impatto della pandemia è stata quella (es: Veneto, Emilia- Romagna) che ha sviluppato negli anni adeguate strutture sanitarie territoriali. Quest’ultime sono risultate più vicine agli utenti e soprattutto più adatte ad una medicina preventiva necessaria per ridurre i processi di ospedalizzazione, fra le cause dell’espandersi del contagio del coronavirus.

Ai fautori di una limitazione delle competenze delle Regioni si sono contrapposti i difensori dell’attuale sistema regionale anche per quanto concerne le norme costituzionali in tema di potestà legislativa concorrente (articolo 117- terzo comma della Costituzione).

In tal senso vi sono stati diversi contributi teorici⁵. Contrari ad un nuovo accentramento delle competenze sanitarie si sono dichiarati diversi esponenti di partiti politici di opposizione al Governo nazionale. Quest’ultimi hanno difeso i comportamenti dei Governatori soprattutto del centro-nord (quasi tutti appartenenti alle forze di opposizione) sostenendo che il sistema delle Autonomie deve restare invariato; anzi bisognerebbe svilupparlo possibilmente con la concessione dell’Autonomia differenziata almeno alle Regioni richiedenti.

⁵ Fra gli altri A. FILIPPETTI, *Chi ha paura dell’Autonomia regionale?* - *Issirfa- Marzo 2020*.

Non si può negare che il sistema regionale e più in generale gli enti territoriali siano stati importanti nel collaborare alla limitazione della diffusione della pandemia con i rispettivi interventi nel settore sanitario e sociale. Tuttavia, pur sviluppando continue forme di consultazione, non sempre i rapporti tra lo Stato e le Regioni sembrano avere rispettato il principio di leale collaborazione (articolo 120 della Costituzione).

I Governatori regionali talvolta hanno lamentato un'eccessiva invadenza dello Stato nell'ambito di competenze che sarebbero spettate alle Regioni ma non si può negare che in alcune occasioni qualche Governatore ed alcuni Sindaci si siano "fatti trasportare da manie di protagonismo" nelle contrapposizioni rispetto alle decisioni statali.

I Governatori ed i Sindaci debbono tenere conto primariamente delle esigenze dei rispettivi territori ma sempre nell'ambito di un quadro di riferimento costituzionale, normativo ed organizzativo di cui è competente lo Stato per tutelare l'unità e l'indivisibilità della Nazione (articolo 5 della Costituzione).

Non si può peraltro tralasciare che i Governatori ed i Sindaci sono eletti direttamente dalle rispettive popolazioni (per i Presidenti delle Regioni ai sensi dell'articolo 122-5° comma della Costituzione) e pertanto cercano di difendere al meglio gli interessi dei cittadini che li hanno votati cui devono rispondere.

Questo "annoso" contrasto fra critici e fautori dell'Autonomia regionale rappresenta una contrapposizione antica e per certi aspetti un "po' stucchevole" che necessiterebbe un "superamento"

Nel corso del contagio del coronavirus, dai sondaggi disponibili (es: Pagnoncelli: Corriere della Sera: 12 Aprile e 26 Aprile 2020; Diamanti: Repubblica: 20 Aprile 2020 come peraltro indicano quasi tutti gli istituti di rilevazione) gli intervistati hanno manifestato notevole fiducia sia nei confronti del Governo nazionale che nei riguardi dell'azione dei Governatori regionali.

Si è invertita una tendenza che ha caratterizzato questi ultimi anni di sfiducia sia nei confronti dello Stato che delle Regioni (nei confronti del Governo nazionale secondo alcuni sondaggi il gradimento sfiora il 70% ma anche alcuni Governatori di Regioni del Centro-nord amministrate dal centro-destra hanno indici di gradimento prossimi al 50%).

In presenza di situazioni di profonda emergenza sociale le popolazioni tendono ad avvicinarsi ai rappresentanti dei Governi, cercando sicurezza rispetto alle difficoltà del momento. Pare comunque emergere una nuova tendenza: gli italiani, dopo un lungo periodo di allontanamento derivato da cause molteplici, esprimono un vasto consenso nei confronti delle strutture democratiche ed istituzionali del Paese indicate dalla Costituzione repubblicana.

5. L'Autonomia nella Costituzione e nella prassi

Il Titolo V della Costituzione concernente le Regioni e gli enti locali fu approvato dall'Assemblea Costituente dopo un lungo e tormentato confronto e dibattito.

Sostanzialmente si scontrarono due impostazioni: da un lato chi intendeva creare la Regione (novità assoluta per la Costituzione italiana) come un ente completamente nuovo di carattere politico dotato anche di poteri legislativi e dall'altro chi era dell'avviso (in qualche modo rifacendosi alla tradizione istituzionale italiana) che la Regione dovesse essere semplicemente un organismo di carattere amministrativo di area vasta, avendo come territorio l'ambito regionale.

Prevalse con notevoli limitazioni la tesi (rappresentata soprattutto dal Partito popolare ispirato da Luigi Sturzo) di dotare il nuovo ente Regione di ampi poteri e quindi anche di carattere legislativo seppur nei limiti dei principi generali fissati dalla legislazione nazionale. Peraltro alcune Regioni di frontiera (Sicilia, Sardegna, Val d' Aosta, prima dell'entrata in vigore della Costituzione cui si aggiunsero successivamente il Trentino Alto – Adige e qualche tempo dopo il Friuli- Venezia Giulia) ottennero forme di Autonomia Speciale con la concessione di notevoli poteri legislativi anche per evitare l'espandersi di movimenti secessionisti ampiamente presenti nei rispettivi territori.

I Costituenti di qualsiasi raggruppamento politico comunque convennero che le Regioni sarebbero dovute servire:

- A rendere più stabile la democrazia italiana essendo espressione di determinate esigenze dei rispettivi territori che difficilmente in ambito nazionale si sarebbero potute affrontare. L'azione delle Regioni si sarebbe svolta nell'ambito della legislazione e dell'azione dello Stato chiamato a garantire l'unità e l'indivisibilità della Nazione.
- A superare le differenze territoriali fra le diverse aree del Paese. Si intendeva favorire il ridimensionamento o addirittura il superamento della questione meridionale, date le forti differenze economiche e sociali fra le Regioni italiane.

L'attuazione delle Regioni ha incontrato notevoli ostacoli anche per il centralismo "radicato" nella politica, nella legislazione, nella cultura e soprattutto nell'amministrazione statale. È opportuno ricordare che, ad eccezione delle Regioni Speciali, le Regioni a Statuto ordinario furono realizzate nel 1970 a notevole distanza di tempo dall'entrata in vigore della Costituzione.

I poteri, soprattutto legislativi, regionali sono stati fortemente ridimensionati (anche dopo l'istituzione delle Regioni ordinarie) dalla legislazione nazionale, dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e soprattutto dall'attività amministrativa statale: si è temuto che le Regioni potessero incrinare l'Unità dello Stato.

Date le difficoltà di realizzazione del disegno regionalistico ed il formarsi di gruppi politici consistenti (Lega Nord) in contrapposizione alle scelte politiche – istituzionali dello Stato, nel 2001, fu modificato il Titolo V, cercando di privilegiare il ruolo delle Regioni anche di carattere ordinario.

Le modifiche al Titolo V del 2001 sono rimaste sostanzialmente inattuate essendo per alcuni aspetti confuse e contraddittorie. Le Regioni dopo il 2008 sono state anch'esse "investite" dalla crisi finanziaria internazionale. Gli accordi fra lo Stato e l'Unione europea hanno comportato una notevole riduzione dei fondi regionali. Si è sviluppato un notevole

contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni in cui spesso la Corte Costituzionale, soprattutto in un periodo iniziale, ha privilegiato l'impostazione centralistica.

Tuttavia, soprattutto con la più recente giurisprudenza costituzionale, la Corte Costituzionale ha ribadito che nei rapporti Stato-Regioni il principio “cardine” deve essere quello della “leale collaborazione” sancito dall'articolo 120 del nuovo Titolo V della Costituzione.

Nella vicenda del coronavirus talvolta la leale collaborazione non ha funzionato per alcune difficoltà che si cercherà di individuare:

- Il principio della leale collaborazione esige un riconoscimento reciproco dei rispettivi poteri: lo Stato è competente per le normative, gli indirizzi e le direttive di carattere nazionale mentre le Regioni dovrebbero adattare le disposizioni statali ai diversi territori regionali;

- Tutto ciò presuppone un rapporto di fiducia reciproco senza prevaricazione alcuna da nessuna parte né dal Governo nazionale né da quelli regionali. La finalità ultima di qualsiasi Stato deve essere quella di risolvere i problemi dei cittadini soprattutto in presenza di un'emergenza sanitaria, sociale ed economica come quella del coronavirus.

- La condizione di conflittualità fra amministrazioni centrali e territoriali ha investito diversi Stati: in alcuni di essi (es: Stati Uniti, Spagna, Germania etc) i rapporti difficili fra centro e periferia nel corso della pandemia del coronavirus hanno rappresentato una costante (alcuni commentatori hanno sostenuto che gli Stati federali o regionali siano meno adatti all'adozione di decisioni rapide rispetto agli Stati centralistici!).

- In Italia attualmente il Governo nazionale è espressione di maggioranze parlamentari formatesi all'interno del medesimo Parlamento. Nel corso dell'attuale legislatura nazionale, dopo una lunga “gestazione”, è stato costituito il primo Governo Conte con una maggioranza composta dal Movimento Cinque Stelle e dalla Lega, formazioni che si erano presentate in contrapposizione alle elezioni nazionali del 2018 ; dopo la crisi dell'Agosto 2019 (dopo grandissime contestazioni politiche che non si sono certamente esaurite nel corso del tempo) è stato formato il Governo Conte due, composto dal Movimento Cinque Stelle, dal Partito Democratico e da Leu.

- I Governatori regionali ed i Sindaci invece sono eletti direttamente dalle rispettive popolazioni; spesso esprimono maggioranze politiche contrarie a quelle del Governo nazionale e dispongono di esecutivi nominati dai Governatori e dai Sindaci. I rappresentanti delle Regioni e degli enti locali sono “convinti” di essere maggiormente in contatto con le esigenze dei residenti nei territori governati.

- Purtroppo le polemiche talvolta fra Stato, Regioni e Comuni sono sembrate maggiormente dettate da esigenze politiche piuttosto che tecniche. Non si può negare comunque che le difficoltà nei rapporti fra lo Stato e le Regioni, emerse nel corso della pandemia del coronavirus, siano anche conseguenza della più generale crisi politico-istituzionale del sistema italiano. La politica italiana non riesce a trovare equilibri istituzionali da molto tempo (molti commentatori ritengono che tale stato di incertezza e conseguentemente di transizione addirittura abbia inizio nel biennio 1992- 1994!). Lo stato

di incertezza politico ed istituzionale produce inevitabilmente conseguenze anche nei rapporti fra Governi nazionali, regionali e locali.

- I Partiti politici tradizionali non esistono più e si sono affermate formazioni politiche prevalentemente riunite attorno ad un leader. Non disponendo in generale di adeguate strutture territoriali, questi “nuovi gruppi politici” tentano di verificare costantemente i rispettivi consensi tramite sondaggi elettorali. Le contrapposizioni continue (talvolta anche di carattere personale) fra esponenti politici sono sviluppate sugli organi di stampa e soprattutto nell’ambito dei social, che rappresentano i nuovi strumenti per verificare “all’istante” la volontà popolare.

- Tutto ciò ha provocato una costante delegittimazione (favorita da numerose inchieste giornalistiche e da frequenti interventi degli organi giurisdizionali) dell’intera classe politica nel giudizio dell’opinione pubblica. La conseguenza naturale di questa situazione è rappresentata da una “mancata legittimazione” fra partiti di maggioranza e di opposizione, rendendo arduo ogni processo decisionale.

In tale clima politico-istituzionale il rapporto fra lo Stato e le Regioni nel corso dell’esperienza del coronavirus sarebbe potuto essere ancora più difficile.

- Durante la pandemia, conseguentemente, le contrapposizioni fra le scelte del Governo nazionale e quelle dei Governatori regionali o dei Sindaci sono sembrate talvolta dettate dai contrasti politici fra i partiti a livello nazionale e locale. I rappresentanti degli esecutivi nazionali e soprattutto regionali hanno cercato di dimostrare alle rispettive opinioni pubbliche l’opportunità e la validità delle rispettive scelte anche in funzione di eventuali prossime competizioni elettorali.

6. Possibili conseguenze della crisi del coronavirus nei rapporti Stato – Autonomie territoriali

Le difficoltà ma anche le positività nei rapporti fra lo Stato e le Regioni emerse nel corso del periodo attuale possono permettere alcune riflessioni:

- Nonostante le ricorrenti tensioni, il quadro costituzionale delineato dai Costituenti pare che stia “sostanzialmente reggendo.”

È emersa la necessità e l’utilità sia del ruolo dello Stato centrale che delle Regioni italiane nell’affrontare l’epidemia di coronavirus che ha colpito il Paese nel 2020.

Non appaiono pertanto necessarie significative modifiche costituzionali per riscrivere le relazioni fra lo Stato e le Regioni anche perché richiederebbero procedure, tempi e maggioranze, quali quelle delineate dall’articolo 138 della Costituzione, difficilmente realizzabili nell’attuale condizione politico-istituzionale;

- In materia di elenco di materie della potestà legislativa concorrente (articolo 117 terzo comma) sarebbe opportuno non prevedere modifiche radicali ma, attenendosi anche ad indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale, riportare soltanto alcune

competenze nell'ambito della potestà statale (esempio: grandi reti di trasporto e di comunicazione; porti ed aeroporti civili; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ordinamento della comunicazione etc).

È bene ricordarsi che una qualsiasi riscrittura dell'elenco delle materie non sarà sufficiente per delineare nuovi rapporti fra lo Stato e le Regioni. Probabilmente potrebbero ricrearsi talvolta problemi interpretativi – come dimostra la “storia” del titolo V – con la conseguente necessità di ricorrere alla Corte Costituzionale

- Per quanto concerne la tutela della salute appare opportuno procedere ad alcune modifiche della riforma sanitaria (legge 833/1978) mediante una legge ordinaria che ampli il potere di indirizzo dello Stato. Non sembra necessario riportare tutta la materia sanitaria nell'ambito della competenza nazionale perché le Regioni, pur dimostrando talvolta carenze, hanno anche eccellenze sparse su tutto il territorio nazionale.

- Nel settore sanitario è invece assolutamente indispensabile invertire la tendenza di questi ultimi anni che ha comportato la riduzione consistente dei fondi destinati alla sanità pubblica; tutto ciò ha accentuato le differenze nei trattamenti sanitari nei confronti di altri Paesi (es: Germania). Pur disponendo di un personale medico ed infermieristico di qualità, spesso i ritardi nell'assistenza ai malati di coronavirus sono stati derivati dalla carenza di strutture e di dispositivi medici.

- È opportuno comunque incentivare il ruolo di coordinamento dello Stato che, come prescrive la Costituzione (fra gli altri articoli 5, 117, 119 commi 3 e 5), deve predisporre le norme statali di principio, fornire le indicazioni istituzionali programmatiche – organizzative da far valere su tutto il territorio nazionale e promuovere, mediante significative risorse economiche, lo sviluppo economico e sociale delle aree più depresse del Paese.

- Le Regioni dovrebbero sempre più gestire le politiche pubbliche nei diversi settori economici insieme allo Stato ed alla Comunità economica europea. È la regolamentazione dell'Unione europea che spesso assegna un ruolo preminente alle Regioni nella realizzazione degli interventi comunitari. Tale riconoscimento paritario fra Stato e Regioni ha trovato notevoli resistenze all'interno delle amministrazioni statali italiane. Tutto ciò ha provocato continui tentativi di ritagliarsi nella legislazione e nell'azione amministrativa competenze ai danni delle Regioni, generando diffidenze, contrasti, scaricamenti di responsabilità e talvolta contenziosi presso la Corte Costituzionale.

- Unitamente agli aspetti giuridici, è prioritario il recupero di autorevolezza delle classi dirigenti, sia statali che territoriali, del Paese che “miracolosamente” l'esperienza della pandemia pare avere parzialmente ripristinato dopo anni di continue critiche - ben “orchestrate” e spesso ben fondate - da parte dei cittadini. Come risulta dalle più recenti manifestazioni pubbliche ed anche dai sondaggi il Presidente della Repubblica, il Governo, i Governatori regionali ma in parte anche il Parlamento stanno riprendendo ruolo e considerazione nelle attese delle forze politiche e della popolazione italiana.

- Per non lasciare che questo clima di “nuova collaborazione” fra istituzioni e cittadini si disperda rapidamente appare necessario procedere alle riforme più urgenti sul piano economico ed anche istituzionale.

Sotto quest’ultimo aspetto sembra prioritaria la riforma elettorale nazionale al fine di formare maggioranze chiare mediante scelte fra le formazioni politiche dettate dai rispettivi convincimenti degli elettori.

Sarà successivamente il Parlamento ad individuare i Governi, in rapporto alle indicazioni dei cittadini e secondo procedure precise (tra l’altro la sfiducia costruttiva necessaria per ribaltare una coalizione governativa così come avviene in Germania). È da eliminare il ricorso a “artifici elettorali continuamente modificati” (esempio l’ultima legge elettorale nazionale: Rosatellum) dettati dalla contingenza politica e causa successivamente soltanto di disillusione, di allontanamento e di discredito delle istituzioni repubblicane.

La prima conseguenza di una riforma elettorale sul modello tedesco sarebbe quella di un pieno riconoscimento reciproco di tutte le forze politiche che abbiano superato la soglia di sbarramento.

Nuove regole elettorali appaiono indispensabili qualora, dopo il referendum costituzionale, si dovesse procedere alla riforma costituzionale della riduzione del numero dei parlamentari. In quella sede si potrebbero rivedere anche alcuni meccanismi in tema di elezioni di Presidenti della Regione e dei Sindaci per evitare alcune forme di personalismi nella gestione degli esecutivi, riducendo l’utilità e l’efficienza di altri organismi istituzionali (es: Consigli regionali e comunali).

- La pandemia del coronavirus in Italia ha comunque rimesso fortemente in discussione alcune convinzioni che, in conseguenza di “mirate” campagne, si sono trasformate in pregiudizi da parte di larghi strati dell’opinione pubblica nei confronti delle “inefficienze” delle Regioni meridionali rispetto al “produttivismo” delle aree del Nord del Paese.

- La risposta sanitaria e sociale delle strutture meridionali in presenza del coronavirus è stata adeguata nonostante la sanità pubblica meridionale abbia subito in questi ultimi anni notevoli tagli. È vero che la gran parte della pandemia si è sviluppata nelle aree del Nord sottoponendo ad “indicibili” pressioni le strutture sanitarie settentrionali però è altrettanto vero che quando gli ospedali meridionali sono stati investiti da affetti da coronavirus, seppure in proporzione minore, hanno dimostrato efficienza e capacità organizzative inaspettate.

- Inoltre le popolazioni delle Regioni centro-meridionali – anche ciò con grande sorpresa - hanno dimostrato un maggior rispetto delle disposizioni date dalle autorità per evitare il diffondersi del contagio del coronavirus (es: dati sulla mobilità di alcune aree del centro-nord rispetto a quelli di molte Regioni del centro-sud). Non è un caso che la diffusione del contagio è stata più ridotta nei territori centro-meridionali rispetto a quelli settentrionali

- Tali constatazioni è evidente che mettono in discussione alcuni presupposti (largamente diffusi nell’opinione pubblica soprattutto settentrionale) in base a cui le Regioni

meridionali siano “strutturalmente” improduttive ed inefficienti. Tali convinzioni sono anche alla base di molte richieste di Autonomia differenziata avanzate da alcune Regioni settentrionali. Si sostiene che i fondi pubblici destinati al Nord del Paese sono utilizzati con efficienza a differenza di quanto avviene nelle aree meridionali in cui sono sperperati esclusivamente con criteri clientelari.

- È evidente peraltro che la ricostruzione del Paese richiederà lo sforzo congiunto delle Regioni settentrionali e meridionali. Talvolta sulle popolazioni del Centro-sud graveranno sforzi economici di cui beneficeranno maggiormente i cittadini residenti nelle aree settentrionali.

- Appare pertanto necessario che lo Stato, come la Costituzione prescrive, svolga una vasta attività di indirizzo e di coordinamento fra le diverse Regioni del Paese, favorendo il superamento di anacronistici pregiudizi e di antiche diffidenze fra i cittadini e le istituzioni territoriali dell'Italia.

- La pandemia del coronavirus (a prescindere dall'elevato numero di contagiati e di morti) ha dimostrato l'unità sostanziale del popolo italiano al di là delle Regioni di appartenenza. È stato particolarmente significativo che medici ed infermieri delle Regioni del centro-sud, a rischio della vita, siano andati ad assistere le popolazioni settentrionali più duramente colpite dal coronavirus. A tutto ciò si potrebbero aggiungere gli innumerevoli atti di solidarietà che hanno coinvolto la gran parte dei cittadini italiani senza distinzioni territoriali.

7. Conclusioni

Si può sostenere che la vicenda del coronavirus stia facendo sperimentare che la struttura istituzionale italiana, prevista dalla Costituzione, è in condizione di reggere l'emergenza.

Saranno opportune alcune correzioni per incrementare il ruolo di coordinamento dello Stato ma vi è anche la necessità di sviluppare la leale collaborazione fra Stato, Regioni ed enti locali per dirigersi verso quel regionalismo o federalismo solidale che ha rappresentato la grande intuizione dei nostri Costituenti.

ABSTRACT

Le aree più colpite dalla attuale pandemia di coronavirus sono state, in generale, quelle delle zone più industrializzate. In Italia, ciò è avvenuto, in particolare, in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna. La pandemia ha reso evidente che la struttura istituzionale italiana prevista dalla Costituzione ha retto all'emergenza e che vi è la necessità di sviluppare la leale collaborazione fra Stato, Regioni ed enti locali per dirigersi verso un regionalismo o federalismo solidale. La pandemia ha rimesso in discussione alcune convinzioni quali quella dell'inefficienza delle Regioni meridionali rispetto al produttivismo delle aree del Nord del Paese, alla base della richiesta di Autonomia differenziata avanzata da alcune Regioni settentrionali, partendo dal presupposto che i fondi pubblici destinati al Nord del Paese siano utilizzati con efficienza a differenza di quanto avviene nelle aree meridionali in cui sono sperperati esclusivamente con criteri clientelari.

The current coronavirus pandemic has affected, in general, the most industrialized areas, such as, in Italy, Lombardy, Veneto and Emilia-Romagna. The pandemic clarified that the Institutional Structure foreseen by the Constitution, has withstood the emergency, and that it is necessary to develop a loyal collaboration among State, Regions and local authorities to advance towards a supportive regionalism or federalism. The pandemic questioned some beliefs such as that of the inefficiency of the southern Regions with respect to the productivity of the northern areas of the Country, explaining the request for differentiated autonomy advanced by some northern Regions, that starts from the assumption that public funds destined for the North of the Country are used efficiently, unlike what happens in the southern areas where they are squandered exclusively with clientelistic criteria.

PAROLE-CHIAVE: Pandemia, Autonomia differenziata, Federalismo, Fondi pubblici, Nord/Sud

KEYWORDS: Pandemic, Differentiated Autonomy, Federalism, Public Funds, North/South