



Gianliborio Mazzola*

Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le emergenze sanitaria ed istituzionale: rapporti Stato-Regioni – 3. Disegni di legge sull'Autonomia differenziata: stato dei lavori - 4. Ruolo della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza dei Presidenti nel corso della pandemia - 5. Modalità delle relazioni Stato-Regioni – 6. Nuove relazioni nei rapporti tra lo Stato e le Autonomie territoriali.

1. Premessa

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha avviato nel Marzo 2019 un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione dell'Autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Intende fra l'altro verificare lo stato dei lavori delle diverse iniziative legislative, in tema di regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

L'esplosione della pandemia da Covid-19, a partire dal Febbraio 2020 (che purtroppo in Italia ha prodotto oltre centomila morti, superando i tre milioni di contagi) ha reso necessario estendere il confronto più complessivamente ai rapporti fra Stato e Regioni soprattutto nel corso dell'emergenza sanitaria che è ancora in atto.

Appare opportuno iniziare dall'esame delle iniziative legislative in tema di Autonomia differenziata per sviluppare successivamente la tematica più complessiva dei rapporti Stato-Regioni nella fase attuale del regionalismo italiano.

* Docente Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea dell'Università Sapienza di Roma ; già Segretario Generale Assemblea Regionale Siciliana.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

1. *Disegni di legge sull'Autonomia differenziata: stato dei lavori*

Le proposte unilaterali delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, alla base delle pre-intese - predisposte dalla Ministra Stefani con le Regioni interessate¹ non sono state condivise dalle amministrazioni centrali interessate.

Per i trasferimenti di materie si sono realizzati “avvicinamenti” fra le impostazioni delle amministrazioni centrali e regionali ma in moltissimi altri casi si sono riscontrate distanze notevoli fra lo Stato e le Regioni. Tali contrapposizioni hanno riguardato sia le singole materie sia l'individuazione di nuovi meccanismi finanziari per il trasferimento delle risorse; si sarebbe dovuto passare dal “consolidato” criterio della spesa storica a quello più innovativo dei costi standard².

Tali contrasti tra organismi nazionali e regionali si sono sviluppati nonostante, “sia pure con diversi gradi di elaborazione”, avessero avviate iniziative in tema di Autonomia differenziata, oltre al Veneto, alla Lombardia ed all'Emilia Romagna, altre Regioni a Statuto Ordinario come ad esempio Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Lazio, Campania e Basilicata.

Per superare questo stato di stallo il Ministro, Francesco Boccia, promosse una consultazione fra tutte le Regioni, comprese quelle che non avevano avanzato richieste per la concessione dell'Autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

A conclusione di tali consultazioni, il Ministro Boccia seguì un altro indirizzo rispetto a quello della Ministra Stefani: predispose un disegno di legge di pochi articoli entro cui inserire le diverse Intese fra le Regioni ordinarie e lo Stato.

Lo schema del testo legislativo quadro fu sottoposto preventivamente al confronto con le Regioni e con gli enti locali in sede di Conferenza Unificata il 28 Novembre 2018 ed inviato al Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio il 3 Dicembre 2019.

È opportuno rilevare che sul testo del disegno di legge per l'attuazione dell'Autonomia differenziata proposto dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Boccia emerse in sede di Conferenza “un unanime consenso” (Bonaccini) espresso dai Presidenti di Regione.

Al Ministero per gli affari regionali fu istituita una Commissione di studio per esaminare l'intera problematica dell'Autonomia differenziata nel tentativo di attuare l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e sul testo legislativo in discussione si avviò un confronto anche con le organizzazioni sindacali.

Al fine di superare i contrasti emersi in sede di trasferimento di materie dallo Stato alle Regioni, si convenne che era necessario procedere ricorrendo ad un disegno di legge quadro, principalmente per indicare le modalità di definizione dei fabbisogni di spesa standard, quale pre-

¹ Sia consentito rinviare a G. MAZZOLA, *Autonomia differenziata Bozze di pre-intese*, Luiss School of Government, Working Paper Series, 2019.

² Commissione parlamentare per le questioni regionali: seduta di Mercoledì 18 Novembre 2020: relazione depositata ed audizione del Ministro per gli affari regionali, Francesco Boccia; seduta del 6 Ottobre 2020, audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni, Stefano Bonaccini: www.camera.it.

condizione per la fissazione dei costi standard e conseguenzialmente dei differenti criteri di ripartizione delle risorse.

Anche le Regioni considerarono la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni assolutamente “propedeutico” alla definizione ed al successivo trasferimento delle materie statali alle Regioni.

In attesa della definizione della normativa quadro nazionale sono state accantonate le richieste di Autonomia differenziata avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

Il disegno di legge quadro Boccia peraltro ha previsto che in Italia non si potrà attuare l’Autonomia differenziata se non si svilupperà un processo di perequazione infrastrutturale. La perequazione infrastrutturale infatti è essenziale per affrontare il tema delle disuguaglianze non soltanto fra Nord e Sud ma anche fra aree del medesimo Nord, fra aree interne ed aree sviluppate ed infine fra zone di montagna (rappresentano circa il 53% dell’intero territorio nazionale) e le aree sviluppate.

Tutto ciò necessita della determinazione dei Lep, essenziali per il trasferimento delle materie fra Stato e Regioni ma anche per procedere alla perequazione infrastrutturale, come “garanzia per la rimozione di qualsiasi disuguaglianza”³.

Dal confronto sviluppatosi sulla bozza del testo legislativo elaborato dal Ministro Boccia sono emerse alcune considerazioni tendenti al miglioramento dell’originario disegno di legge.

Si è convenuto che il trasferimento delle funzioni relative a materie concernenti i livelli essenziali delle prestazioni - che, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m, debbono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – si realizzerà soltanto dopo la determinazione dei LEP.

I LEP saranno fissati, ai sensi del procedimento previsto dall’articolo 13 del Decreto Legislativo 6 Maggio 2011, n. 68 (entro un anno dall’approvazione della legge?) senza ricorrere ad un Commissario straordinario (come in un primo tempo si era ipotizzato) per coinvolgere pienamente le strutture ministeriali.

Il trasferimento delle risorse finanziarie alle Regioni potrà avvenire soltanto dopo i Decreti di trasferimento delle funzioni; si potrà invece procedere immediatamente al “passaggio” alle Regioni delle funzioni amministrative che non necessitino dell’individuazione dei Lep e non comportino “esborsi” di risorse finanziarie dal bilancio statale alle “casse” regionali.

Si sarebbe convenuto altresì di sottoporre preventivamente lo schema di Intesa preliminare ad una valutazione collegiale del Consiglio dei Ministri per consentire il più ampio confronto possibile all’interno del Governo.

Dal dibattito avviato in sede ministeriale sull’originario disegno di legge quadro in tema di Autonomia differenziata sarebbero emerse significative novità anche per quanto concerne il ruolo del Parlamento nell’esame delle Intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

³ Commissione parlamentare per le questioni regionali: seduta di mercoledì 18 Novembre 2020, relazione depositata dal Ministro per gli affari regionali, Francesco Boccia: www.camera.it.

Si è convenuto sull'opportunità di acquisire preventivamente le valutazioni delle Camere sulle bozze di Intesa; è emersa comunque la necessità di non tipizzare questo tipo di atti preventivi del Parlamento trattandosi di "interna corporis".

Sulle modalità di esame dei disegni di legge di approvazione delle Intese, anche in questa ipotesi, si è stabilito di non prevedere nella normativa quadro alcuna soluzione: saranno le Camere a sceglierla nella loro Autonomia.

In uno specifico articolo il testo in esame intenderebbe regolare la perequazione infrastrutturale. Anche per ottenere il consenso di tutte le Regioni ordinarie all'avvio del processo di Autonomia differenziata, è risultato necessario regolamentare il percorso della perequazione infrastrutturale: procedendo alla realizzazione di tali interventi si dovrebbe favorire il superamento delle differenziazioni territoriali fra le diverse aree del Paese.

Come hanno dimostrato le recenti vicende sanitarie, l'Italia è un Paese interconnesso ed interdipendente sia in termini di flusso migratorio interno dei cittadini sia per quanto riguarda le infrastrutture anche di carattere digitale.

Per ridurre gli squilibri infrastrutturali in Italia sarà necessario ricorrere a diverse fonti di finanziamento.

Certamente una parte delle risorse destinate all'Italia dai fondi europei del Recovery Plan saranno destinati alle infrastrutture ed al superamento degli squilibri territoriali in particolare nel Mezzogiorno d'Italia. Tali previsioni sono contenute nella bozza del piano che l'Italia si appresterebbe ad inviare a Bruxelles per ottenere successivamente i finanziamenti comunitari. Tuttavia, con modalità complementari, lo Stato ha inserito nel bilancio di previsione uno specifico Fondo per la perequazione infrastrutturale. Tale fondo rientra nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e sarà ripartito fra le Regioni secondo le proposte dei Ministri interessati.

Il disegno di legge Boccia prevedeva uno specifico articolo per regolamentare gli interventi statali del Fondo per la perequazione infrastrutturale ed il superamento degli squilibri territoriali.

Il testo legislativo stabiliva che il riparto dei fondi per la perequazione dovesse essere preceduto dalla ricognizione delle effettive dotazioni infrastrutturali presenti nel territorio italiano (si auspicava che tale censimento avvenisse prima del 30 Giugno 2021 ma la sostituzione del Governo Conte con il Governo Draghi e la prosecuzione della pandemia probabilmente non permetterà di rispettare tale termine).

Entro sei mesi dalla ricognizione infrastrutturale con decreti del Presidente del Consiglio, previa intesa con la Conferenza Unificata, si dovrebbero fissare gli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale finalizzati a ridurre i deficit di servizi fra le diverse aree del Paese. E' opportuno ricordare che la gran parte delle aree interne sia al Nord che al Sud necessitano di infrastrutture per collegarsi con le aree metropolitane mentre fra le opere prioritarie soprattutto per il Mezzogiorno d'Italia rientra certamente il completamento dell'alta velocità.

Il Ministro Boccia, nel corso dell'audizione presso la Commissione parlamentare per gli affari regionali⁴, ha preannunziato di avere stralciato dal disegno di legge quadro sull'Autonomia

⁴ Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta di mercoledì 18 Novembre 2020, audizione del Ministro per gli affari regionali, Francesco Boccia: www.camera.it.

differenziata l'articolo concernente il Fondo per la perequazione infrastrutturale; tale norma è stata inserita nella legge di bilancio dello Stato per il 2021. Lo stanziamento iniziale di tale Fondo previsto dal Governo, rispettivamente per ciascuno degli anni dal 2022 al 2033, è stato fissato in 4.600 milioni.

Dopo lo stralcio della normativa sui fondi infrastrutturali, il disegno di legge quadro in tema di Autonomia differenziata si è ridotto a due soli articoli. Con le modifiche cui si è accennato in precedenza il testo in materia di Autonomia differenziata è stato trasmesso al Dagli il 21 Ottobre 2020 per l'istruttoria relativa e per il successivo inserimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

È innegabile comunque che l'iter del disegno di legge Boccia si era già "raffreddato" per l'esplosione in Italia della pandemia nel Febbraio 2020, nonostante il forte ed unanime consenso delle Regioni espresso nella seduta straordinaria della Conferenza delle Regioni dell'11.12. 2019⁵.

Al secondo Governo Conte, è succeduto il Governo Draghi; il Ministro per gli Affari Regionali e per le Autonomie, Francesco Boccia, è stato sostituito dalla Ministra Maria Stella Gelmini.

La Ministra Gelmini, in una recente audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali⁶ sul disegno di legge quadro in tema di Autonomia differenziata presentato dal Ministro Boccia, nel riscontrare una forte condivisione sul testo fra le forze politiche, così si esprimeva "... la legge quadro ritengo che sia un punto di partenza importante perché dobbiamo provare ad evitare i conflitti fra lo Stato centrale e le Regioni; tuttavia dobbiamo anche andare incontro alle esigenze dei singoli territori... E' chiaro che serve una cornice unitaria, serve un inquadramento nazionale sul costo standard e sui livelli essenziali delle prestazioni." Aggiungeva inoltre "Credo... che la fatica fatta in passato per trovare una condivisione attorno a questa legge nazionale, alla legge quadro, non sia un lavoro da buttar via, ma anzi dal quale ripartire per attuare l'Autonomia differenziata"⁷.

È facile rendersi conto che, pur avendo i Governi Conte e Draghi maggioranze differenti, l'impostazione governativa in tema di Autonomia differenziata non si è modificata. In considerazione del consenso vasto ricevuto dalle forze politiche e dalle Regioni, si è concordato sulla necessità di approvare un disegno di legge quadro in tema di Autonomia differenziata nel cui ambito inserire successivamente le richieste delle singole Regioni, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

⁵ Conferenza delle Regioni, seduta dell'11. 12. 2019; sito ww.statoregioni.it/it/conferenza-stato-regioni.

⁶ Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta di mercoledì 3 Marzo 2021, audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Maria Stella Gelmini: www.camera.it.

⁷ Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta di mercoledì 3 Marzo 2021, audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Maria Stella Gelmini: www.camera.it.

3. *Le emergenze sanitaria ed istituzionale: rapporti Stato-Regioni*

Con questo secondo paragrafo si cerca di analizzare lo sviluppo dell'emergenza sanitaria in conseguenza del coronavirus al fine anche di motivare il relativo "accantonamento" del testo legislativo in materia di Autonomia differenziata.

I rapporti fra lo Stato e le Regioni sono stati e sono "totalmente assorbiti" dalle necessità imposte dal diffondersi del coronavirus.

Tutto ciò è stata la causa della "lentezza" nell'esame del disegno di legge quadro in tema di Autonomia differenziata, insieme a qualche altro motivo concomitante che si analizza successivamente.

L'emergenza sanitaria a partire dal Febbraio 2020, conseguenza del coronavirus (tecnicamente virus SARS- CoV-2) si è ben presto trasformata in emergenza istituzionale, sociale ed economica⁸.

Non si intendono analizzare le innumerevoli normative statali e regionali approvate nel corso di questo periodo né tanto meno ci si sofferma sul quadro di riferimento costituzionale, nazionale e regionale essendo stata la tematica affrontata in diverse pubblicazioni⁹.

Si vorrebbe accentrare l'attenzione sullo stato dei rapporti tra Stato e Regioni sviluppatosi nel corso di questo periodo, certamente non breve, che indubbiamente sta modificando gli equilibri tradizionali tra le istituzioni.

L'emergenza sanitaria sta provocando un'alterazione dei rapporti fra centro e periferia, essendo stato necessario, così come si è verificato in diverse occasioni, risolvere rapidamente ed efficacemente i problemi legati all'emergenza.

L'emergenza sanitaria, economica e sociale ha provocato un notevole accentramento dei poteri (non soltanto in Italia ma anche in quasi tutti i Paesi Europei e del mondo) in favore degli esecutivi nazionali, ridimensionando il ruolo dei Parlamenti nazionali e degli organismi territoriali (in Italia soprattutto le Regioni)¹⁰.

La Costituzione italiana non contiene norme in tema di emergenza (a differenza di molti ordinamenti europei) né pertanto regola un eventuale stato d'emergenza. Nel corso del tempo si è dovuto ricorrere a disposizioni emergenziali di diversa natura.

Il Governo Conte, ai sensi degli articoli 5 e 25 del Decreto legislativo 1/ 2018, Codice della Protezione civile, ha utilizzato frequentemente i Decreti del Presidente del Consiglio, DPCM, per

⁸ A. PIZZORUSSO, *Stato di emergenza*, *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, 1993; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, UTET, 1993; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome durante l'epidemia Covid 19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della pandemia da Covid 19*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020; C. CERBONE, *Vicende evolutive del regionalismo : uno studio comparato dei modelli italiano e spagnolo*, Tesi conclusiva del Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea anno accademico 2019/2020 in sito gianliborionomazzola.it; sia consentito rinviare a G. MAZZOLA, *Coronavirus, crisi o sviluppo dell'Autonomia?*, in *Nomos*, *Le attualità del diritto-Problemi giuridici dell'emergenza coronavirus*, n.1/2020.

⁹ In tema di legittimità dei DPCM fra i favorevoli si ricorda M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020; fra i contrari G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020; in tema di ordinamento costituzionale sull'emergenza: F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, *Osservatorio costituzionale*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2020; in tema di attuazione dell'articolo 120, comma II, V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid 19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Osservatorio emergenza Covid-19*, 2020, *Federalismi.it*.

¹⁰ C. CERBONE, *op. cit.*, pp. 47-48.

affrontare le emergenze sanitarie dettate dalla pandemia. Tutto ciò ha provocato notevoli polemiche - talvolta apparse strumentali - sulla legittimità e sull'opportunità politica dello strumento adottato. Numerosi esponenti politici e giuristi¹¹ “hanno accusato” il Governo del tempo di volersi sottrarre al confronto parlamentare mediante l'accentramento di qualsiasi potere in tema di emergenza sanitaria e di utilizzare “arbitrariamente” strumenti regolamentari, come i DPCM, anche per limitare le libertà individuali dei cittadini. È opportuno ricordare che i DPCM non richiedono il parere del sistema delle Conferenze. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 2 del Decreto Legge n.19 del 2020, è stato previsto che siano consultate le Regioni interessate dai provvedimenti normativi; qualora i DPCM riguardassero tutte le Regioni è consultato il Presidente della Conferenza Stato-Regioni.

Anche il Governo Draghi è dovuto ricorrere allo strumento di un DPCM per affrontare la prosecuzione delle conseguenze della pandemia da Covid 19. La Ministra Gelmini, nell'audizione del 3 Marzo 2021¹², ha affermato che è stato utilizzato tale strumento giuridico, tanto criticato, essendo imminente la scadenza di un precedente decreto senza la possibilità di approvare un Decreto legge da far esaminare successivamente al Parlamento.

La Ministra per gli affari regionali e per le autonomie ha tenuto a precisare che il testo del DPCM è stato il frutto di un intenso confronto anche con le Regioni (la Conferenza Stato-Regioni si è riunita per ben tre volte) ed ha evidenziato come il Governo Draghi abbia innovato rispetto al precedente Governo Conte, prevedendo che le modifiche delle restrizioni per i cittadini delle diverse Regioni iniziassero dalla settimana successiva “per non travolgere le attività economiche nel fine settimana”.

La Costituzione prevede all'articolo 32 che il diritto alla salute rappresenta un diritto fondamentale del nostro ordinamento che “deve essere garantito da ogni articolazione dello Stato”¹³.

L'articolo 117, comma 3, della Costituzione stabilisce che la “tutela della salute” rientra fra le competenze legislative concorrenti fra lo Stato e la Regione: allo Stato spetta la definizione dei principi fondamentali mentre le Regioni sono competenti per le norme di dettaglio.

Lo Stato, comunque, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m e q della Costituzione, possiede la competenza esclusiva per i livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie e per la profilassi internazionale. Alle Regioni ed alle Province Autonome “spetta” un ruolo integrativo con l'applicazione di tutte le misure coerenti con i provvedimenti statali.

Tra le altre disposizioni costituzionali è opportuno citare l'articolo 77 della Costituzione in tema di Decreti Legge dettati da condizioni di necessità ed urgenza e l'articolo 120, comma 2, per quanto concerne il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli Enti locali.

In tema di legislazione ordinaria risulta fondamentale la riforma sanitaria, legge n. 833/ 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale: tramite tale normativa si regolano le competenze dello Stato, delle Regioni e dei Sindaci in materia di emergenza e di igiene pubblica; ai sensi della riforma

¹¹ Ivi, p. 47.

¹² Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta di Mercoledì 3 Marzo 2021, audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Maria Stella Gelmini: www.camera.it

¹³ C. CERBONE, *op. cit.*, p. 49.

sanitaria, lo Stato deve individuare i principi generali del servizio sanitario nazionale mentre alle Regioni compete l'organizzazione sanitaria sul territorio regionale.

All'insorgere dell'emergenza sanitaria da Coronavirus nel Febbraio 2020, il Governo Conte realizzò soprattutto con i due Decreti legge n. 6 del 2020 (convertito in legge n.13/2020) e n. 19 del 2020 un "forte accentramento" di poteri sul Governo nazionale; soltanto con il Decreto legge n. 33 del 16 Maggio 2020, recependo le contestazioni provenienti dalle strutture territoriali, furono concessi maggiori ambiti d'intervento alle Regioni.

Con il Decreto legge n. 33 del 16 Maggio 2020 furono abrogate una gran parte delle normative del Decreto legge n. 19 del 2020 e fu previsto che " ... le Regioni possano adottare, anche in deroga a quanto previsto dalle misure governative nazionali, ordinanze ed atti che rivedano.. quanto quest'ultime prevedono"¹⁴ .

Le contestazioni delle Regioni non erano state dettate dalla "sottrazione" da parte del Governo nazionale di determinate competenze regionali: ciò, in qualche modo, era la conseguenza della originaria dichiarazione dello stato di emergenza (successivamente ripetutamente prorogata) adottata con delibera del 31 Gennaio 2020; su tale dichiarazione si sono fondati i successivi Decreti Legge e DPCM promulgati dal Governo.

Le Regioni "lamentavano" lo scarso coinvolgimento sui contenuti degli atti normativi durante la fase dell'elaborazione¹⁵.

Con il Decreto Legge n. 33/2020 sono stati ristabiliti "rapporti" di leale collaborazione fra Stato e Regioni, "incrinati" dalle precedenti normative. Il nuovo tipo di relazioni ha prodotto un notevole ridimensionamento delle ordinanze regionali in contrasto con le disposizioni nazionali adottate precedentemente dai Governatori regionali.

"Tali contrasti formali avevano reso talvolta confusa l'azione istituzionale e generato incertezze per i cittadini destinatari degli atti normativi statali, regionali e sindacali"¹⁶.

Peraltro l'emergenza sanitaria nella prima e nella seconda fase ha avuto andamenti diversi: nella prima "ondata" ha sostanzialmente investito alcune aree del Paese soprattutto del Centro-Nord mentre nella seconda "ondata" ha coinvolto tutto il territorio nazionale.

Per far fronte alla seconda emergenza sanitaria dettata dalla pandemia da Covid 19, l'Italia è stata divisa in zone (gialla, arancione e rossa) in rapporto al diverso grado di rischio. Le zonizzazioni comunque sono state aggiornate settimanalmente secondo gli indicatori elaborati dalla cabina di regia, composta da esperti sanitari di livello nazionale e da tecnici indicati dalle Regioni; la distinzione in zone dell'intero territorio, pur subendo frequenti contestazioni, è stata oggetto di un continuo confronto con le Regioni.

La differenziazione in zone si è resa necessaria anche per permettere alle attività industriali di non chiudere del tutto, a differenza di quanto era avvenuto nella prima fase con il lockdown totale. La neo Ministra Gelmini ha precisato che anche il Governo Draghi ha mantenuto la divisione del territorio nazionale in fasce perché l'alternativa sarebbe stata il lockdown totale con

¹⁴ Ivi, p. 53.

¹⁵ E. CATELANI, *op. cit.*, p. 503.

¹⁶ C. CERBONE, *op. cit.*, p. 53; E. CATELANI, *op. cit.*, p. 503; in tema di poteri dei Presidenti di Regione: F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi del Covid-19*, 2020, in Federalismi.it.

le relative gravissime conseguenze economiche. D'altronde recentemente anche il Presidente di Confindustria, Bonomi, ha riconosciuto che determinati settori industriali, hanno ottenuto risultati "inaspettati" per la produzione pur in presenza della pandemia.

Nella seconda fase dell'emergenza sanitaria sono stati predisposti dei protocolli di sicurezza fra sindacati ed imprese non adottati quando "scoppiò" la pandemia; in tutte le Regioni i protocolli rigorosi di sicurezza hanno permesso di non interrompere molte attività economiche.

D'altronde le Regioni (ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del Decreto legge 19/2020) possono introdurre, con efficacia limitata, misure più restrittive in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio od in parte di esso; limitazioni ai comportamenti dei cittadini possono essere adottati anche dai Sindaci nei rispettivi territori comunali per motivi di sicurezza ed igiene pubblica .

Si può sostenere che, soprattutto nella seconda fase della pandemia, l'attività di raccordo fra il Governo nazionale e le Regioni sia stata continua e quotidiana anche al fine di coordinare le reti sanitarie.

Ciò ha permesso al Ministro Boccia del Governo Conte¹⁷ di ringraziare tutte le Regioni per il lavoro difficilissimo fatto insieme nel corso di questi mesi di pandemia e di estendere il ringraziamento ai Sindaci definiti dallo stesso Boccia: "le sentinelle sui territori dell'attività congiunta che lo Stato ha dovuto organizzare a più livelli"¹⁸.

Il Presidente della Conferenza delle Regioni Bonaccini ha concordato con il Ministro Boccia sostenendo che "il diverso manifestarsi dell'emergenza sanitaria sui territori e la corrispondente esigenza di risposte differenziate, nel contesto di una strategia necessariamente nazionale, ha indubbiamente costretto le istituzioni tutte a sviluppare tempestivamente una logica di reciproca complementarietà all'atto di reagire alla crisi e di gestire le mutevoli situazioni emergenziali imposte dalla stessa crisi"¹⁹.

La neo Ministra per gli affari regionali e le autonomie Gelmini ha espresso identico apprezzamento per la collaborazione che sta riscontrando con le Regioni e con gli enti locali soprattutto nell'ambito delle Conferenze Stato-Regioni e della Conferenza Unificata.

È indubbio che nel corso dell'ultimo anno sono state messe a "dura prova" le tecniche di gestione della leale collaborazione.

4. Ruolo della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza dei Presidenti nel corso della pandemia

Il Presidente della Corte Costituzionale del tempo, Marta Cartabia, nell'Aprile 2020 nella relazione sull'attività della Corte nel 2019, inviava un monito che, in qualche modo, intendeva

¹⁷ Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta di Mercoledì 18 Novembre 2020, audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Francesco Boccia: www.camera.it.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta del 6 Ottobre 2020, audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni, Stefano Bonaccini: www.camera.it.

rappresentare un auspicio per la successiva azione della Corte Costituzionale “ ... Se c’è un principio costituzionale che merita particolare attenzione è proprio quello della “leale collaborazione” – il risvolto istituzionale della solidarietà – su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l’azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo”²⁰.

La stessa Presidente Cartabia proseguiva: “La Costituzione, infatti, non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali, e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola anche per “navigare per l’alto mare aperto” nei tempi di crisi, a cominciare proprio dalla leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini”²¹.

“Pertanto il termine “solidarietà” costituisce il filo rosso che deve caratterizzare ogni azione dello Stato”²².

È indubbio che il sistema delle Conferenze: Stato-Regioni e Conferenza Unificata costituisce la sede di confronto “naturale” nel rapporto fra lo Stato e le Regioni.

Forse non si era pienamente consapevoli del ruolo che avrebbe potuto svolgere la Conferenza Stato-Regioni nel momento in cui fu istituita con il DPCM 12 Ottobre 1983. Nel corso degli anni si è sempre più sviluppata la necessità di individuare un organismo che potesse rappresentare una “cassa di compensazione” fra le esigenze dello Stato e delle Regioni.

Tale centralità peraltro è stata ripetutamente ribadita dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che, soprattutto dopo l’entrata in vigore della riforma del Titolo V, ha valorizzato con numerose sentenze il principio della leale collaborazione fra Stato e Regioni. Nell’ambito del sistema delle Conferenze si sono realizzati accordi, sono stati espressi pareri, sviluppando diverse altre attività attraverso cui si è cercato di attuare la “leale collaborazione”.

Non ci si intende soffermare sulle finalità e sulle realizzazioni del Sistema delle Conferenze (Stato-Regioni, Stato-Città e Conferenza Unificata) perché sono state diffusamente studiate²³.

Si intende semplicemente verificare se il principio della leale collaborazione sia stato rispettato nel corso della pandemia da Covid 19 e soprattutto quale ruolo abbia sviluppato in questa emergenza il sistema delle Conferenze.

In precedenza le Conferenze, su richiesta del Governo nazionale, avevano espresso fra l’altro pareri sui disegni di legge governativi nel corso dell’esame dei testi legislativi da parte del Parlamento.

È opportuno precisare che il Governo non ha alcun obbligo di richiedere un parere preventivo del sistema delle Conferenze prima dell’emanazione dei Decreti Legge o dei DPCM soprattutto nel corso di una emergenza di carattere sanitario.

²⁰ M. CARTABIA, Relazione sull’attività della Corte Costituzionale nel 2019: [www. Cortecostituzionale.it](http://www.Cortecostituzionale.it).

²¹ *Ibidem*.

²² E. CATELANI, *op. cit.*

²³ Tra gli altri Autori: I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto di federalismo sommerso*, in *Le Regioni*, 2000; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006; S. AGOSTA, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Giuffrè, 2008; G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in *Astridonline.it*. 2011; R. CARPINO, *Il Sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, 2012; sia consentito rinviare a M. CASTIELLO-G. MAZZOLA, *L’evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014.

Nella prima fase dell'epidemia da Covid 19, per l'apparire improvviso di gravi emergenze sanitarie, il Governo Conte non richiese il parere preventivo della Conferenza Stato-Regioni ma si limitò ad una semplice “comunicazione preventiva” indirizzata al Presidente della Conferenza Stato-Regioni. La Conferenza Stato-Regioni fu coinvolta successivamente nel corso dell'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione dei Decreti Legge.

Tali modalità di comunicazione hanno provocato spesso le “rimostranze” dei Presidenti di Regione che “hanno lamentato” la mancata consultazione. Talvolta le Regioni hanno sostenuto che, le pur limitate indicazioni al Presidente della Conferenza delle Regioni sui DPCM e sui Decreti legge da emanare, erano fornite “con un preavviso minimo rispetto alla divulgazione mediatica del contenuto degli atti”²⁴.

Tutto ciò ha provocato una “correzione” della comunicazione fra Governo e Regioni nella seconda ondata della pandemia ma soprattutto l'impegno del Governo Draghi a fornire notizie “preventivamente e tempestivamente” sulle nuove disposizioni previste dal nuovo DPCM e dai successivi Decreti legge in materia sanitaria, realizzando in questo modo un'effettiva consultazione delle Regioni.

Tra le forze politiche e soprattutto fra gli studiosi²⁵ si è aperto un confronto sul ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni. Ci si è chiesto se fosse sufficiente la semplice “comunicazione preventiva” al Presidente della Conferenza delle Regioni per considerare esaurito il coinvolgimento preventivo delle Regioni sulle normative da adottare in tema di pandemia.

È opportuno ricordare che la gran parte dell'attività del sistema delle Conferenze si realizza in termini di prassi e soprattutto con scarsa pubblicità.

Inoltre le riunioni della Conferenza delle Regioni sono preventivamente precedute dagli incontri dei Presidenti delle Regioni, oltre che da commissioni interne su aree tematiche; nell'ambito delle sedute preventive, peraltro prive di qualsiasi ufficialità, i Presidenti di Regione pervengono a posizioni unitarie fra le diverse Regioni, pur avendo talvolta i diversi Governatori differenti maggioranze politiche. Le indicazioni unitarie sono espresse successivamente nel corso del confronto con il Governo nazionale.

Le perplessità per le modalità di consultazione delle Regioni - verificatesi prima della predisposizione dei DPCM o dei Decreti legge - si potrebbero concentrare su alcuni aspetti pratici più che giuridici.

Non appare chiaro se la consultazione preventiva del Presidente della Conferenza delle Regioni permettesse a quest'ultimo di sentire prontamente (dati anche i tempi molto stretti di comunicazione) gli altri Presidenti delle Regioni. Inoltre, soprattutto nella prima fase della pandemia, non si è saputo se le comunicazioni del Governo al Presidente della Conferenza delle Regioni abbiano comportato un'accettazione unilaterale delle decisioni dell'esecutivo nazionale o abbiano permesso un confronto preventivo fra lo Stato e le Regioni.

²⁴ E. CATELANI, *op. cit.*

²⁵ *Ibidem.*

Il sistema di consultazione dello Stato con le Regioni è indubbiamente migliorato nel corso della fase autunnale della pandemia, superando le criticità del primo periodo conseguenti anche alla novità ed alla drammaticità degli avvenimenti.

Non si può negare che il Governo Conte abbia evitato due ipotesi estreme che avrebbero fortemente ridotto il ruolo delle Regioni.

Il Governo nazionale avrebbe potuto invocare la completa applicazione dell'articolo 120 della Costituzione secondo cui l'esecutivo nazionale può esercitare il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni in caso di particolari fattispecie espressamente indicate dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione .

Il Governo Conte avrebbe altresì potuto porre a fondamento della legislazione statale in materia di emergenza l'articolo 117, comma 2, lettera q, in tema di profilassi internazionale rientrante nella competenza esclusiva dello Stato.

Queste due soluzioni estreme sono state evitate “per non determinare una forzatura nella nostra forma di Stato”²⁶. Altri, “più maliziosamente”, hanno sostenuto che si sia trattata di una scelta politica. “Un Governo debole, sostenuto da una coalizione di centro-sinistra, non se l'è sentita di andare allo scontro con Regioni in larga parte sotto il controllo del centro-destra, oltretutto con Presidenti fortemente legittimati dall'elezione diretta” ed è stato aggiunto “Hanno preferito cercare la strada della collaborazione istituzionale che, tra l'altro, ha consentito ai due livelli di governo di praticare il “gioco del cerino”, scaricandosi addosso, a fasi alterne, le responsabilità”²⁷. Avere permesso alle Regioni di conservare sostanzialmente i rispettivi poteri, soprattutto di carattere amministrativo, è stato necessario per affrontare determinate situazioni di emergenza; tuttavia ha potuto provocare, soprattutto nella prima fase della pandemia, contrasti fra lo Stato e le Regioni e talvolta “confusioni” fra i cittadini.

È comunque da rilevare che nel corso dell'intero arco dell'emergenza sanitaria si è sviluppata un'intensa attività da parte della Conferenza Stato-Regioni²⁸:

- Nel 2020 la Conferenza Stato-Regioni ha tenuto 31 sedute mentre la Conferenza Unificata si sarebbe riunita per 33 sedute.
- Nel 2021 con dati provvisori al 21 Marzo 2021 la Conferenza Stato- Regioni avrebbe effettuato 5 sedute.
- Per quanto riguarda l'attività delle Conferenze dal 20 Febbraio 2020 al 18 Novembre 2020 dalla Conferenza delle Regioni sarebbero stati esaminati 199 provvedimenti e dalla Conferenza Unificata 156 provvedimenti²⁹.
- Tutto ciò ha permesso al Ministro Boccia di sostenere³⁰ che “le Conferenze sono diventate... dei luoghi di confronto istituzionale e politico e non più soltanto dei

²⁶ Ivi, p. 511.

²⁷ M. BORDIGON-G. TURATI, *Chi comanda in pandemia*, 2021, in LaVoce.info..

²⁸ Sedute della Conferenza Stato- Regioni del 2021 al 25/3/2021: 21/1; 25/1; 28/1; 9/2; 25/3; sito ww.statoregioni.it/it/Conferenza-stato-regioni.

²⁹ Commissione parlamentare per le questioni regionali – seduta di Mercoledì 18 Novembre 2020 - Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia: www.camera.it.

³⁰ *Ibidem*.

“parerifici”; dentro le Conferenze si sono realizzati molti degli accordi politici espressi in successivi provvedimenti normativi.

- Anche il Presidente della Conferenza Stato-Regioni Bonaccini ha evidenziato³¹ come lo sviluppo della pandemia abbia fatto emergere la necessità di rafforzare le sedi di raccordo fra le Regioni e tra queste ed il Governo secondo il dettato “autentico” della Costituzione. La grave crisi sanitaria ha riproposto e continua a porre il tema di una forte innovazione nei meccanismi di co-decisione, tenendo conto che, oltre allo Stato, anche le Regioni sono titolari di competenze legislative.

A giudizio di Bonaccini i recenti avvenimenti hanno evidenziato come, instaurando uno spirito collaborativo, sia stato possibile offrire “soluzioni salde ed efficaci, pienamente compatibili”.

5. Modalità delle relazioni Stato-Regioni

Ai sensi dell’articolo 3, comma 1, del Decreto Legge n.19 del 2020, le Regioni possono introdurre, nelle more dell’adozione del successivo DPCM, misure più restrittive in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi in tutto il loro territorio o in parte di esso.

Il primo DPCM del Governo Draghi concordato con le Regioni, nel confermare la divisione in zone del Paese così come era avvenuto con i più recenti DPCM e Decreti del Governo Conte, ha ribadito che le variazioni delle diverse fasce fra le Regioni avverrà settimanalmente mediante Decreti del Ministro della Salute in rapporto alle indicazioni del Comitato tecnico scientifico.

Alle Regioni continua ad essere affidato il compito di delimitare in modo differente (es.: fissando zone rosse) singole parti del territorio regionale in cui il livello di contagi da coronavirus superi i livelli prestabiliti nazionalmente.

La recente normativa Draghi, sempre concordata nel confronto Stato-Regioni, responsabilizza quest’ultime anche per le modalità di partecipazione degli alunni alla vita scolastica in rapporto al tasso di positività del virus riscontrato nei diversi ambiti regionali.

Comunque è bene ribadire che, in tema di tutela della salute, allo Stato spettano le competenze esclusive nella fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di profilassi internazionale ai sensi dell’articolo 117, comma secondo, lettere m e q della Costituzione.

La Corte Costituzionale è intervenuta recentemente sull’argomento con due pronunzie entrambe relative alla legge regionale della Valle d’Aosta del 9 Dicembre 2020, n.11, con cui la Regione avrebbe voluto introdurre una propria disciplina dell’emergenza epidemiologica in difformità dalla normativa nazionale; per tali considerazioni è stata impugnata dal Governo Conte:

³¹ Commissione parlamentare per le questioni regionali- seduta del 6 Ottobre 2020- Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni: Stefano Bonaccini:www.camera.it.

- Ordinanza n.4, depositata il 14 Gennaio 2021, ha sospeso in via cautelare l'efficacia della legge. E' opportuno ricordare che trattasi della prima volta in assoluto che la Corte Costituzionale abbia sospeso l'efficacia di una legge regionale in via cautelare.
- Tale potere era previsto dall'articolo 40 della legge 11 Marzo 1953, n. 87, con riguardo ai conflitti di attribuzioni tra Stato e Regioni o tra Regioni. Soltanto con l'articolo 9 della legge 5 Giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia) il potere di sospensione è stato introdotto anche nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Si è sancito addirittura che la Corte possa sospendere l'efficacia delle leggi impugnate d'ufficio mediante ordinanza motivata quando dall'esecuzione della normativa impugnata o di parte di essa “possa derivare il rischio di un irreparabile pregiudizio nell'interesse pubblico o nell'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave per i cittadini” .
- La Corte ha sostenuto con l'ordinanza di sospensiva n.4/2021 che “ ... la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera q, della Costituzione”. Inoltre la Corte ha ritenuto sussistenti nell'eventuale attuazione della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 9 Dicembre 2020 n. 11 sia il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico sia il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini. Con queste motivazioni ha proceduto in via cautelare a sospendere l'efficacia della legge della Regione Valle d'Aosta n. 11/2020³².
- Sentenza n. 37 del 24 Febbraio 2021 ha accolto il ricorso del Governo nazionale (sempre riferito alla legge della Regione Valle d'Aosta) soltanto limitatamente alle disposizioni con cui la legge impugnata abbia introdotto misure di contrasto all'epidemia, differenti da quelle previste dalla normativa statale. Se ne deduce che la Corte abbia ribadito che anche una Regione Speciale, come la Valle d'Aosta, “non può invadere con una sua disciplina una materia come quella avente ad oggetto il contenimento del Covid 19, diffusa a livello globale, e perciò affidata interamente alla competenza esclusiva dello Stato, a titolo di profilassi internazionale”³³.

La sentenza n.37 della Corte Costituzionale del 24 Febbraio 2021 è stata citata soltanto per comprendere le successive dichiarazioni della Ministra per gli Affari Regionali, Maria Stella Gelmini.

Pur non ritenendosi questa la sede per commentare la sentenza della Corte Costituzionale che richiederebbe un approfondimento particolare che esula dal presente articolo, si procede ad un breve esame della medesima sentenza 37/2001.

La Corte stabilisce che la legge regionale impugnata “impedisce l'immediata e diretta applicabilità delle misure statali sul territorio valdostano, visto che esse per larga parte non possono trovare spazio, ove differenti dalle previsioni legislative regionali” ma la stessa Corte

³² G. CICHETTI, *Sospensione delle leggi e normativa emergenziale: l'ord 4/2021 della Corte Costituzionale*, in Iusinitinere.it., 2021; *Uniti contro il Covid. La Corte Costituzionale boccia l'Autonomia regionale nella gestione dell'emergenza*, Luiss Open Open- <https://open.luiss.it>.

³³ S. CASSESE, in *Corriere della Sera*, 27 Febbraio 2021.

precisa, confermando quanto già deciso con l'ordinanza di sospensione, che “ la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale (articolo 117, secondo comma, lettera q, della Costituzione) che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso ovvero a prevenirla”.

La Corte prosegue nella sentenza n. 37/ 2021 “.. La malattia Covid 19, infatti, è notoriamente presente in tutto il mondo... e pertanto quando il contagio sia diffuso sul territorio nazionale.... le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario....”

Tuttavia la medesima Corte, sempre nella sentenza n. 37/2021 ricorda che , ai sensi della legge 23 Dicembre 1978, n.833, (riforma sanitaria) “Le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono quindi estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie “concorrenti” della tutela della salute e della protezione civile. In particolare spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare ai fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica”

Addirittura la stessa Corte successivamente prosegue “Se dunque, sono le strutture regionali ad adoperarsi per fini profilattici, resta fermo che, innanzi a malattie contagiose di livello pandemico, ben può il legislatore statale imporre loro criteri vincolanti di azione e modalità di conseguimento degli obiettivi che la medesima legge statale e gli atti adottati sulla base di essa, fissano, quando coesenziali al disegno di contrasto di una crisi pandemica”.

Infine la Corte precisa “Non è in discussione il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia... ma è da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal legislatore statale”. Si può pertanto dedurre che la Corte Costituzionale con la sentenza n37/2021 ha ribadito:

- La competenza esclusiva dello Stato in tema di pandemia rientrando nella profilassi internazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera q, della Costituzione.
- Il ruolo delle Regioni nell'attuazione delle misure profilattiche ai sensi della riforma sanitaria (legge 833/1978).
- L'obbligo per lo Stato di indicare i principi generali cui le Regioni debbono attenersi nell'ambito del più complessivo piano pandemico.

La stessa Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Gelmini³⁴, ha ricordato che questa recente pronunzia della Corte sta facendo molto discutere, anche “con reazioni forti” ma non deve instaurare una “nuova stagione di conflitti tra il livello centrale ed il livello regionale”. A giudizio della Gelmini la Corte Costituzionale ribadisce “... che la competenza sanitaria rimane delle Regioni ma si aggiunge un punto, cioè si afferma che la lotta alla pandemia è di competenza dello Stato” e prosegue “... tale pronunzia... sicuramente responsabilizza lo Stato nel sostenere

³⁴ Commissione parlamentare per le questioni regionali- seduta di Mercoledì 3 Marzo 2021- udizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie: Maria Stella Gelmini:www.camera.it.

gli enti locali ma fa salve le competenze delle Regioni”. Lo Stato deve elaborare linee di indirizzo comuni ed una cornice entro cui affrontare il tema dell’emergenza mentre alle Regioni e alle Province Autonome spetta di adottare tutte le misure coerenti con le normative statali e di organizzare la rete sanitaria sul territorio ai sensi della riforma sanitaria (l. 833/1978).

Ricordando che la tutela della salute costituisce un bene fondamentale garantito dalla Costituzione, che lo Stato deve garantire in base a precise risultanze scientifiche, è opportuno rilevare che ne discende un quadro di competenze coordinate ed articolate sui differenti livelli di Governo che, a giudizio del Ministro Boccia, nel corso della pandemia, ha funzionato “nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e del riparto delle competenze stabilito dalla Costituzione”³⁵.

Tale sistema dinamico nel corso del coronavirus sta permettendo di contrastare le conseguenze del Covid 19, rapportando le misure alle esigenze dei territori secondo i principi di adeguatezza e responsabilità e cercando di imporre ai cittadini ed alle attività economiche i minori sacrifici possibili.

Tutto ciò richiede un’attività di raccordo fra lo Stato e le diverse realtà territoriali con un interscambio continuo di informazioni fra i diversi soggetti coinvolti.

Ciò non significa che, soprattutto nella prima fase della pandemia, non vi siano stati contrasti fra lo Stato e le Regioni; normalmente si è cercato di risolverli con la “moral suasion” ma in alcuni casi il conflitto è stato sollevato dal Governo presso i Tar nei confronti di ordinanze regionali ritenute non in linea con il quadro normativo nazionale.

In particolare si ricordano:

- Ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Regione Marche per l’ordinanza n.1 del 25/2/2020 in tema di chiusura scuole, musei, luoghi di cultura, sospensione eventi pubblici e concorsi;
- Ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Regione Calabria per l’ordinanza n. 37 del 29/4/ 2020 concernente la riapertura di bar e ristoranti con servizio all’aperto;
- Ricorrenti Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell’istruzione e Ministero della salute contro la Regione Piemonte per l’ordinanza n.95 del 9/9/2020 in tema di misurazione della temperatura nelle scuole;
- Ricorrenti Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell’Interno contro la Regione Siciliana per l’ordinanza n. 33 del 22/8/2020 in tema di sgombero degli hot spot e dei centri di accoglienza dei migranti;
- Ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Regione Sardegna per l’ordinanza n. 43 dell’11/9/ 2020 in tema di limiti alla mobilità regionale;
- Ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Provincia Autonoma di Trento per l’ordinanza n. 49 del 26/10/2020 concernente orari di bar e ristoranti; riaperture delle palestre nelle scuole;

³⁵ Commissione parlamentare per le questioni regionali- seduta di Mercoledì 18 Novembre 2020, audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie: Francesco Boccia: www.camera.it.

- Ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri contro ordinanza del Presidente della Regione Abruzzo 6 Dicembre 2020, n 106 che dequotava la classificazione del territorio.

La Presidenza del Consiglio in tutti questi ricorsi innanzi ai Tar è risultata vittoriosa ad eccezione dell'impugnazione dell'ordinanza della Regione Piemonte n.95 del 9/9/2020 in materia scolastica.

Nonostante questi conflitti instauratisi fra lo Stato e le Regioni non si può non riconoscere che si tratta di numeri ridotti rispetto alla gran mole di DPCM, di Decreti legge, di provvedimenti della Presidenza del Consiglio, del Ministero della Salute, di altri Ministeri, degli organi della Protezione civile e del Commissario per la vaccinazione (esempio: lo Stato per fronteggiare a livello nazionale la pandemia fin dall'inizio ha emesso 553 provvedimenti, soprattutto da parte del Ministero della salute, della protezione civile, del Ministero dell'interno, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con una media di quasi 37 atti al mese. Il Governo Conte II ha adottato 515 provvedimenti normativi tra cui l'ordinanza del 13 Gennaio 2021 con cui lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 30 Aprile 2021, periodo, che, a quanto pare, il Governo Draghi intende sfruttare integralmente. Il medesimo Governo Draghi in poco più di un mese ha esitato 5 Decreti legge, oltre un DPCM³⁶.

A tutta questa gran mole di normative statali di diversa natura è opportuno aggiungere le innumerevoli ordinanze regionali in tema di coronavirus.

Talvolta le polemiche insorte tra lo Stato, le Regioni ed i Comuni sono sembrate dettate maggiormente da esigenze politiche piuttosto che tecniche.

Soprattutto nella fase iniziale della pandemia, le contrapposizioni fra le scelte del Governo nazionale e quelle dei Governatori regionali o dei Sindaci sono sembrate conseguenza dei contrasti politici fra i partiti a livello nazionale e locale³⁷, anche in considerazione di competizioni elettorali a livello regionale e locale.

Si può pertanto convenire che, nonostante tutto ciò, in questo stato di emergenza sanitaria vi sia stato un confronto proficuo fra lo Stato, le Regioni ed i Comuni.

Sulle spinte contrastanti e conflittuali - in questa condizione straordinaria ed estremamente complicata della pandemia - si può affermare che siano prevalse le istanze collaborative fra le diverse articolazioni centrali e territoriali dello Stato.

6. Nuove relazioni nei rapporti tra lo Stato e le Autonomie territoriali

Nel corso della pandemia autorevoli studiosi ma soprattutto alcuni rappresentanti delle forze politiche hanno “invocato” modifiche costituzionali per limitare le competenze delle Regioni “accusate” di generare una continua conflittualità con lo Stato e soprattutto “confusione” nei servizi da erogare ai cittadini.

³⁶ *Openpolis*, 19 Marzo 2021.

³⁷ Sia permesso rinviare a G. MAZZOLA, *op.cit.*, in *Nomos*, 2020.

Si è proposto (riprendendo alcune tematiche della riforma costituzionale Renzi-Boschi respinta dal referendum costituzionale del 4 Dicembre 2016) di ridurre drasticamente la competenza legislativa concorrente (articolo 117 terzo comma della Costituzione) e di introdurre la clausola “di supremazia” per permettere allo Stato qualsiasi intervento normativo, superando le competenze regionali, qualora se ne ravvisasse l’opportunità per esigenze di carattere nazionale. Le critiche in particolare si sono concentrate sulla riforma sanitaria (l. 833/1978) che ha comportato la regionalizzazione dell’organizzazione sanitaria. Si sono riproposte “correzioni” per “riaccentrare” presso lo Stato le competenze sanitarie, dimenticando che si pervenne alla riforma sanitaria del 1978 per le inefficienze del precedente sistema mutualistico statale di assistenza socio-sanitaria³⁸.

In modo piuttosto “superficiale” ci si è dimenticati che negli ultimi anni i fondi per la sanità sono stati notevolmente decurtati per esigenze di bilancio imposte dai Patti di stabilità fra lo Stato e le Regioni conseguenti alla politica di austerità dell’Unione Europea.

Tutto ciò ha comportato un sostanziale ridimensionamento della sanità pubblica nei confronti della sanità privata e soprattutto una valorizzazione della grande struttura ospedaliera tralasciando l’assistenza socio-sanitaria territoriale.

I maggiori critici dell’attuale organizzazione sanitaria spesso hanno trascurato che gli interventi in tema di pandemia rientrano nella competenza esclusiva dello Stato trattandosi di profilassi internazionale ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera q, della Costituzione. Allo Stato spetta di impostare gli interventi ed alle Regioni di attuarli in uno spirito di collaborazione (in ordine di tempo l’ultimo esempio dovrebbe essere il piano di vaccinazione nazionale ripetutamente aggiornato, il coordinamento costante previsto dal Decreto attuativo del Ministro della Salute del 2 Gennaio 2021 ed i piani vaccinali delle singole Regioni).

Un esame attento ha permesso al Ministro Boccia di sostenere che da un confronto continuo con gli altri Paesi europei (Francia, Spagna, Germania, Inghilterra etc.) il nostro modello sanitario (peraltro esempio unico al mondo gratuito per tutti) ha retto in questa gravissima situazione pandemica³⁹.

D’altronde non si può trascurare che il nostro regionalismo ci impedisca di considerarci uno Stato federale (es: Stati Uniti, Germania etc.) né tantomeno uno Stato centralista (es: Francia).

In questa emergenza sanitaria comunque la nostra struttura statale nelle sue diverse articolazioni pare che non abbia demeritato in rapporto agli altri Stati europei, pur tenendo conto dell’elevato numero di morti e di soggetti contagiati.

Tutto ciò non significa che dall’attuale esperienza non debbano discendere alcune profonde modifiche istituzionali:

- Lo Stato, come insegna tutta l’esperienza del coronavirus, ai sensi della Costituzione (ad esempio fra l’altro con gli articoli 5, 117, 119, commi 3 e 5 ma secondo tutto il Titolo V)

³⁸ D. MARINO-M. PRIOLO, *Prime riflessioni sulla Governance della sanità in Italia dopo la riforma del Titolo V, conflitti costituzionali e divari regionali*, in *economiaepolitica*, 2021.

³⁹ Commissione parlamentare per le questioni regionali- Mercoledì 18 Novembre 2020 - audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie- Francesco Boccia:www.camera.it

ha il compito “impellente” di predisporre le norme statali di principio in diversi settori in cui è prevista la competenza legislativa regionale.

- Nei settori della sanità, dell’assistenza sociale, dell’istruzione ad esempio è espressamente indicato dall’articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione che stabilisce la competenza esclusiva dello Stato nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.
- Al Parlamento rimane il compito di determinare i Lep in base ai fabbisogni standard ed ai costi standard, come peraltro prescrive la legge n. 42/2009 in tema di federalismo fiscale; è fondamentale pure un adeguamento dei livelli essenziali di assistenza (Lea). Il disegno di legge Boccia tenta anche di indicare tempi e modalità per la determinazione dei Lep e dei Lea anche perché ancora questi strumenti fondamentali non sono stati predisposti per le “resistenze” delle strutture ministeriali competenti.
- Soltanto approvando tali meccanismi essenziali si potrà successivamente procedere alla concessione dell’Autonomia differenziata, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione, stabilendo i costi per le diverse realtà regionali, garantendo diritti universali a tutti e superando le attuali diseguaglianze.
- Lo Stato dovrebbe tracciare le linee guida anche per i diversi settori economici (esempio ambiente, turismo etc.) entro cui le Regioni potrebbero sviluppare le normative e le politiche regionali. In tal senso rappresenterebbero “una svolta” i prossimi piani nazionali per la realizzazione degli interventi del Recovery Plan.
- La gestione delle politiche pubbliche nei diversi settori economici spetterebbe alle Regioni insieme allo Stato ed all’Unione Europea, secondo peraltro le indicazioni normative della Comunità economica europea. Tali prospettive hanno trovato notevoli resistenze all’interno delle amministrazioni statali italiane; quest’ultime hanno realizzato 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”⁴⁰.
- La pandemia ha, comunque, certamente aperto delle riflessioni e delle valutazioni sulle materie che possono essere “devolute” alle Regioni con particolare riferimento ai temi connessi ai livelli essenziali delle prestazioni (sanità, organizzazione della scuola, trasporto pubblico locale ed assistenza).
- Non appare opportuno procedere a modifiche radicali della potestà legislativa concorrente (articolo 117, terzo comma, Costituzione). Attenendosi alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, bisognerebbe riportare soltanto alcune competenze nell’ambito della potestà statale (es: grandi reti di trasporto e di comunicazione; porti ed aeroporti civili; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, ordinamento della comunicazione etc).

⁴⁰ Sia permesso rinviare a G. MAZZOLA, *op.cit.*, in *Nomos*, 2020.

- Rimane comunque essenziale sviluppare l'attività di tutti gli organismi di collaborazione e di confronto fra Stato, Regioni ed enti locali come il sistema delle Conferenze. In quelle sedi, come si è potuto constatare nel corso della pandemia, si confrontano le proposte e si individuano soluzioni condivise dalle diverse articolazioni dello Stato nell'interesse dei cittadini.

Anche il Professore Sabino Cassese in recenti interviste o in un suo articolo tende a valorizzare il ruolo delle Regioni ed in particolare della Conferenza Stato-Regioni, ridimensionando anche prospettive conflittuali fra lo Stato e le Regioni espresse in precedenti scritti⁴¹.

Ultimamente il Professor Cassese sul *Corriere della Sera*⁴², pur auspicando profonde modifiche del sistema sanitario italiano, sembra riconoscere che il buon funzionamento delle istituzioni non dipende dalla struttura accentrata o decentrata dello Stato; il regionalismo ed il riconoscimento delle Autonomie non possono significare costituzione di repubbliche indipendenti ma al contrario, in presenza di una situazione drammatica come quella della pandemia da Covid 19, debbono portare le diverse istituzioni dello Stato sia centrali che territoriali a cooperare anziché alimentare inutili “orgogli regionali”.

ABSTRACT

L'articolo si occupa dei rapporti fra lo Stato italiano e le Regioni anche durante l'attuale fase della pandemia da Covid 19: si intenderebbero confutare determinate tesi che hanno “drammatizzato” lo stato delle relazioni fra Governo nazionale ed esecutivi regionali. Il testo inizia dalle informazioni sullo stato dei lavori del disegno di legge quadro e delle diverse iniziative regionali in tema di Autonomia differenziata. Successivamente si cerca un esame “sereno” delle relazioni intercorse fra Stato e Regioni durante la grave crisi sanitaria in corso: se ne indicano le criticità ma anche i positivi sviluppi. Si auspica che sempre più si dia attuazione al principio costituzionale della “leale collaborazione” affinché il riconoscimento delle Autonomie non porti alla costituzione di repubbliche indipendenti ma alla piena collaborazione tra istituzioni centrali e territoriali dello Stato.

This article deals with the relationships between the Italian State and its Regions even during the current phase of the Covid 19 pandemic: author's intention is to refute certain theses that have "dramatized" the state of relations between the national government and regional executives. The text begins with information on development of the framework bill and the various regional initiatives on the subject of differentiated autonomy. Subsequently, the article examines the relations between the State and the Regions during the current serious health crisis of which are highlighted both critical issues and the positive developments. The hope is that the constitutional principle of “loyal collaboration” will be increasingly implemented so that the recognition of the Autonomies will not lead to the constitution of independent republics but to full collaboration between central and territorial institutions of the State.

⁴¹ S. CASSESE, in *Corriere della Sera*, 17 Gennaio 2021; 27 Febbraio 2021; e in *Corriere del Mezzogiorno*, 5 Marzo 2021.

⁴² Id., in *Corriere della Sera*, 16 Marzo 2021; e 24 Marzo 2021.