



## L. CHIEFFI, *Salute, regioni e questione meridionale*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 138\*

Il volume di Lorenzo Chieffi, professore ordinario di Diritto Pubblico e Costituzionale del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli", affronta temi legati alla regionalizzazione del settore sanitario e socio-sanitario e, in un'ottica promozionale del sistema delle autonomie, sviluppa un'attenta riflessione sulla questione meridionale di cui da tempo si erano perse le tracce.

Il *fil rouge* del lavoro è costituito dal contesto pandemico che ha lacerato il tessuto sociale del Paese facendo emergere dei profondi divari tra il Nord e il Sud nell'erogazione dei servizi sanitari, mai risolti dalla fondazione della Repubblica. In questa direzione, l'opera non si limita ad offrire una panoramica generale delle conseguenze della crisi sanitaria da Covid-19 bensì rappresenta un valido strumento per riflettere sui profili di connessione tra prospettive di regionalismo differenziato, riduzione delle diseguaglianze e tutela della salute sullo sfondo di una irrisolta questione meridionale, scissa tra un atteggiamento arrendevole che tende a liquidarla come un irresolubile problema di capitale sociale umano e dall'altro da un interventismo appiattito sugli aiuti economici e finanziari.

In apertura, l'Autore passa criticamente in rassegna le diverse posizioni del dibattito in Assemblea Costituente in occasione della definizione del diritto alla salute, cui era espressamente riconosciuta la natura *fondamentale*. L'idea di fondo era legata all'esigenza di pervenire a un ragionevole punto di equilibrio tra istanze autonomistiche, promozione della solidarietà tra i territori ed eguaglianza sostanziale tra individui.

L'Autore non manca di sottolineare che, proprio in sede di discussione del modello di regionalismo da adottare, fu evidente la consapevolezza delle possibili conseguenze per la tutela dei diritti sociali in un territorio caratterizzato da un profondo divario tra il Nord e il Sud. Di questa preoccupazione per la sorte di una parte della popolazione italiana, se ne fecero interpreti quei Costituenti che dettero spazio alla questione meridionale così da lasciarne definitiva traccia nella stessa formulazione dell'art. 119, comma 3, Cost., con riguardo alla contribuzione finanziaria delle singole Regioni per «provvedere a scopi

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

determinati e, particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole» (p. 5). D'altro canto, si può ricordare come in Assemblea Costituente, Gaspare Ambrosini evocava il «nesso strettissimo tra sorti del regionalismo e questione meridionale». Costantino Mortati, nella Seconda Sottocommissione, il 29 luglio 1946, esprimeva già la necessità che il regionalismo sul piano delle risorse dovesse «correggere la sperequazione attuale tra le regioni d'Italia». Mortati, in particolare, considerava la riduzione del divario territoriale questione di straordinaria importanza per lo stesso successo futuro del regionalismo italiano, perché «dalla sua felice soluzione dipende la possibilità di un proficuo impiego di un regime decentrato».

Nel prosieguo dell'opera, oltre ad auspicare un rigoroso controllo sulla gestione dei *welfare* sociali e sul monitoraggio della spesa sanitaria al fine di ridurre gli sprechi, l'Autore si sofferma sull'annoso problema della perequazione economica ed infrastrutturale che affligge il meridione. La dotazione infrastrutturale del Sud è assai inferiore rispetto a quella del Nord del Paese e la modifica dell'art. 119 Cost., secondo cui il riequilibrio territoriale può legittimare risorse aggiuntive e interventi pubblici speciali, è rimasto inattuato stante la mancata ricognizione dei fabbisogni infrastrutturali sul territorio. Nel tratteggiare una serie di interventi di promozione dello sviluppo dei territori più disagiati, in applicazione di quanto prescritto dall'art. 119, commi 3 e 4, Cost. l'Autore richiama poi alla mente, non senza una certa malcelata nostalgia, la positiva esperienza dell'intervento straordinario svolto dalla Cassa del Mezzogiorno, almeno nella prima fase della sua attivazione (p. 46).

L'Autore infatti osserva che le maggiori criticità, esacerbate dalla crisi pandemica, vengono individuate nelle persistenti diseguaglianze fra le regioni nell'accesso alle cure che fanno dell'Italia il Paese europeo con le più grandi differenze a livello interregionale. I dati sui livelli di prestazioni sanitarie erogate in Italia richiamati dai maggiori istituti di rilevazione, come l'ISTAT, il CENSIS e la SVIMEZ, offrono una rappresentazione plastica del perdurante divario tra le due parti del Paese. Non a caso, il rapporto dell'OCSE in collaborazione con l'Osservatorio Europeo delle Politiche e dei Sistemi Sanitari, afferma che «i cittadini delle regioni meridionali, meno prospere, hanno più del doppio delle probabilità di riportare bisogni di cure mediche non soddisfatti rispetto a quelli delle regioni settentrionali, più ricche, a causa di ragioni finanziarie, tempi d'attesa oppure distanze di viaggio». Si evidenziano quindi sia disparità geografiche che economiche, indicative della significativa e crescente mobilità interregionale in prevalenza dal Sud verso il Nord (cfr. pp. 15 ss.).

Pertanto, ad avviso dell'Autore, il rafforzamento delle autonomie regionali consentito dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost., fino ad ora rimasto inattuato, potrebbe certamente aggravare questa distanza se non preceduto da una efficace azione di perequazione infrastrutturale e di definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in conformità a quanto espressamente prescritto nella stessa Carta costituzionale.

La previa determinazione di questi parametri si pone quale ulteriore presupposto costituzionale per l'attivazione della clausola di differenziazione di cui all'art. 116 della

Costituzione. Di conseguenza, l'assolvimento dell'obbligo costituzionale di determinazione dei LEA, unitamente agli interventi di perequazione, costituirebbe in definitiva un limite capace di condizionare l'avvio e la conclusione del processo di differenziazione di cui all'articolo 116 della Costituzione. I LEA, richiamati dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. riguardano, prendendo in prestito le parole della Corte Costituzionale, «*le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*» (Corte Cost., sent. 282/2004, considerato in diritto, punto 3).

In assenza di determinazione dei LEA, secondo l'Autore, fa difetto una condizione necessaria per stabilire i fabbisogni standard e per realizzare un'ordinata e coesa attivazione delle clausole di differenziazione, disinnescando il pericolo di potenziali derive asimmetriche.

Sul punto, invero, l'Autore si mostra decisamente critico nell'evidenziare che un simile intento era stato perseguito da parte della classe politica regionale di alcuni territori. In particolare, nella legge regionale del Veneto n. 15/2014 si stabiliva infatti che i tributi riscossi fossero trattenuti almeno per l'80% dalla regione, vincolando l'impiego anche della parte residua al territorio regionale. Una ricostruzione che la Corte costituzionale, inevitabilmente, censurerà nella sent. n. 185/2015 poiché avrebbe «*provocato dei sovvertimenti istituzionali*», in considerazione della prospettazione «*di secessionismo in vista dell'istituzione di un soggetto sovrano*», giudicato «*radicalmente incompatibile con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5*» (pp. 54-55).

Nell'efficace ricostruzione dell'Autore, la piena attuazione degli strumenti perequativi dell'art. 119 della Costituzione rappresenta quindi un fattore propedeutico alla realizzazione di un regionalismo differenziato ponderato, equilibrato e solidale anche nell'ottica di un rafforzamento delle autonomie, così come consentito dall'art. 116, comma 3, della Costituzione. Si tratta, come accennato in premessa, di un tema antico in un Paese segnato da una profonda divisione dei sistemi produttivi ed economici del territorio e da una irrisolta questione meridionale.

L'ultima parte del volume è dedicata, invece, alla pluralità di profili che legano coesione territoriale, regionalismo differenziato e le diverse iniziative adottate a livello europeo per il superamento dei divari territoriali. La trattazione dell'Autore prosegue prendendo le mosse dall'art. 168 TFUE che, nell'intento di assicurare un "elevato livello di protezione della salute umana", valorizza il rilevante supporto economico destinato dalla Commissione europea per il rafforzamento dei *welfare* statali e la riorganizzazione dei Sistemi Sanitari Nazionali. L'erogazione di risorse aggiuntive previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) a favore dei territori disagiati, in esecuzione degli indirizzi europei contenuti nel *Recovery Fund*, potrà almeno in parte ridurre le persistenti disuguaglianze tra individui e le distanze tra i diversi territori regionali.

L'elemento di connessione tra i tre temi affrontati nel capitolo conclusivo è ciò su cui la dottrina, non solo costituzionalistica, è chiamata a una presa di coscienza e a un serrato confronto dinanzi ad una sfida che si gioca, sul piano sociale, a salvaguardia dell'unità

sostanziale del Paese. In primo luogo, il Piano è teleologicamente finalizzato a ridurre le diseguaglianze anche territoriali. Ad avviso di chi scrive, un passaggio della ricostruzione dell'Autore degno di particolare pregio, è relativo alla considerazione che sono proprio i «dati» del nostro Mezzogiorno la ragione principale per la quale l'Italia è il primo Paese a beneficiare delle risorse del *Next generation EU*.

Il Prof. Chieffi, infatti, evidenzia che la riserva di una quota delle risorse non inferiore al 40% a favore del Mezzogiorno disposta dal PNRR – la cui durata è di sei anni, dal 2021 al 2026 – a fini perequativi, (art. 2, comma 6-*bis* del d.l. n. 77/2021) potrà rappresentare un ulteriore supporto per l'auspicato riequilibrio tra i territori anche nel comparto sanitario (pp. 136-137). In secondo luogo, il regionalismo differenziato non può porsi come elemento facilitatore delle diseguaglianze e delle fratture socio-economiche già dilaganti nei territori. Al contrario, come ribadito a più riprese dall'Autore nel corso dell'opera, l'art. 116, comma 3, della Costituzione si deve inserire in un modello di regionalismo solidale e non competitivo fissato nei principi supremi della Costituzione.

L'interrogativo che serpeggia tra le ultime pagine del volume è legato all'idea che l'imperativo categorico del «fondamentalismo di mercato» possa timidamente lasciare il passo ad un *liberalismo inclusivo* sul piano dei diritti sociali. L'Autore, lungi dall'offrire una risposta netta, invita a rivedere, almeno in parte, il diffuso scetticismo nei confronti dell'Unione europea, dimostratasi in passato più attenta agli interessi dei mercati, alla promozione della concorrenza e alla stabilità dei bilanci statali, e certamente meno interessata a realizzare interventi di solidarietà indirizzati alla riduzione delle diseguaglianze. Non a caso, l'Autore pone l'accento sull'impegno profuso dalla Commissione europea per l'avvio della campagna vaccinale, attraverso l'acquisto accentrato e coordinato con gli Stati delle necessarie dosi, con l'intento di porre rimedio alla inadeguata gestione della crisi pandemica che, nonostante gli spazi consentiti dall'ordinamento europeo, non aveva inizialmente condotto ad una “linea di azione comune a livello UE” (p. 123). Milita in tal senso, secondo parte della dottrina, la provvidenziale sospensione decisa dalla Commissione europea, in presenza della grave emergenza sanitaria, del Patto di stabilità in modo da disattivare i vincoli finanziari ridefinendo gli stessi meccanismi di sostegno economico e consentire una maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole europee in materia di finanza pubblica.

In uno scenario del genere i tentativi di coesione si pongono in realtà quale declinazione, sia europea che nazionale, dell'eguaglianza in senso sostanziale, riferita alla solidarietà per l'appunto territoriale; ed è un risvolto di quella dimensione sociale troppo spesso dimenticata che costituisce l'essenza stessa del passaggio dallo Stato liberale alla democrazia pluralista, di cui si trova conferma nell'insegnamento di Norberto Bobbio, dove si afferma un «concetto di libertà non scisso ma ancorato a quello di eguaglianza sostanziale».

La sincera preoccupazione con cui l'Autore si congeda, condivisa da chi scrive, è che la disarticolazione del sistema delle autonomie, non supportata dai necessari interventi che consentano la crescita delle Regioni meno sviluppate, sarebbe infatti in grado di condurre

ad un drastico peggioramento delle disparità territoriali, certamente pregiudizievole per l'auspicata coesione economico-sociale e per la stessa affermazione del principio costituzionale di solidarietà.

Antonio Smurro