

LE CRISI ECONOMICA E PANDEMICA TRA STATO E REGIONI: LA CONFERMA DI UN RIACCENTRAMENTO COMPETENZIALE*.

di Laura Cappuccio**

Sommario. 1. I rapporti Stato-Regioni durante la crisi economica. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale. – 2. La *stabilizzazione* della giurisprudenza della crisi. – 3. Crisi e spaccatura Nord-Sud. – 4. Stato e Regioni durante la crisi pandemica: disallineamento, contrapposizione, riaccentramento. – 5. Le due crisi, il Mezzogiorno e il PNRR.

21

1. I rapporti Stato-Regioni durante la crisi economica. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale.

Le due crisi, economica e pandemica, che si sono succedute negli ultimi anni hanno prodotto significative conseguenze all'interno delle relazioni tra Stato e le Regioni. Attraverso movimenti che, ad una prima lettura, potrebbero sembrare non coincidenti, queste crisi hanno rimesso in discussione l'assetto delle competenze territoriali, mostrando, ancora una volta, i punti nevralgici di una stagione di riforme, iniziata alle fine degli anni Novanta e protrattasi fino ai giorni nostri.

Cominciando da quella economica, la prospettiva offerta dalla giurisprudenza costituzionale rappresenta un buon angolo visuale per inquadrare questa fase del regionalismo italiano. La dottrina ha individuato, all'interno delle numerose pronunce della Consulta, una serie di filoni che, letti insieme, mostrano chiaramente la riduzione dei margini di intervento delle autonomie¹. Le decisioni relative ai limiti e vincoli alla spesa

* Sottoposto a referaggio.

** Professoressa Associata in Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II.

¹ G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, Relazione presentata al Convegno *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, tenutosi a Roma il 13 giugno 2013, in *issirfa.cnr.it*, p. 9 ss., individua alcuni filoni della giurisprudenza, tra cui vanno inserite anche le pronunce sull'applicazione dell'art. 81 Cost., per cui le Regioni devono rispettare la copertura di bilancio delle spese da esse previste e le sentenze che affermano il principio per cui i bilanci regionali devono essere veritieri ed attendibili (cfr. tra le tante, sentenze n. 213/2008, e n. 115/2012).

regionale, e quelle concernenti gli accordi tra Stato e Regioni in tema di rientro dal *deficit* sanitario, ad esempio, sono paradigmatiche della progressiva erosione degli spazi di manovra da parte dei territori².

Il coordinamento finanziario, in particolare, è stato il principale strumento attraverso cui sono stati imposti vincoli all'autonomia, sia nelle materie concorrenti, sia in quelle residuali³. L'utilizzo di questo parametro di giudizio è cresciuto in maniera esponenziale durante la crisi economica, rappresentando il dispositivo con cui le Regioni sono state chiamate a collaborare al raggiungimento degli obiettivi di risanamento delle casse dello Stato, assunti in sede europea, al fine di garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita⁴. La riduzione della capacità di spesa ritorna anche nelle decisioni sui Piani di rientro dal *deficit* in materia sanitaria, che, assunti quale parametro di giudizio, sono diventati un altro strumento pervasivo di contenimento delle decisioni assunte dai territori. Questi accordi,

² Sul tema dei Piani di rientro cfr. T. Cerruti, *I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; E. Griglio, *La legislazione regionale alla prova dei piani di rientro dai disavanzi sanitari: possibile la ratifica, non la conversione in legge, del piano*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; S. Calzolaio, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 23/2014; A. Patanè, *Il Principio di leale collaborazione come parametro di costituzionalità nella più recente giurisprudenza costituzionale sui Piani di rientro sanitari*, in *Corti supreme e salute*, n. 3/2020, p. 513 ss.; I. Ciolli, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria. Tra disuguaglianze e tentativi di emarginazione della decisione politica*, in *Diritti regionali*, n. 1/2021, p. 39 ss.

³ Parla di una competenza onnivora, E. Gianfrancesco, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte e la crisi*, in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, volume I, Giuffrè, Milano 2013, p. 101 ss. Cfr. M. Belletti, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 88 ss., sottolinea che “è constatazione oramai abbastanza diffusa e condivisa che il “coordinamento della finanza pubblica” abbia subito una sostanziale trasfigurazione rispetto alla configurazione offertane dal legislatore di riforma costituzionale del 2001, soprattutto in ragione del carattere pervasivo che ha assunto nei confronti dell'autonomia di spesa e dell'autonomia organizzativa regionale, nonché in ragione del mutamento di carattere che ha conosciuto, da disciplina di principio a disciplina talvolta di estremo dettaglio, o comunque incidente sull'autonomia organizzativa, anche quando di principio”. Cfr. anche M. Belletti, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e “virtuoso”, ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, Relazione tenuta al Convegno, *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, cit., p. 1 ss., in www.issirfa.cnr.it.

⁴ G. Rivoecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 8 ss., ricorda che negli anni della crisi economica, le impugnative dello Stato di leggi regionali per violazione di questa materia sono aumentate di molto. Basti pensare che sono passate da essere solo 8 negli anni che vanno dal 2001 al 2007 a più di 50 negli anni dal 2008 al 2013. In questo filone si può inserire la giurisprudenza relativa al tema delle spese per il personale, per le assunzioni a tempo determinato, per i contratti di collaborazione coordinata e continuata, per la proroga dei contratti al personale. Cfr., tra le tante, la sentenza della Corte costituzionale n. 173/2012, sui limiti alle assunzioni a tempo determinato, e alla stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, e la sentenza n. 139/2012, sempre relativa al contenimento dei costi degli apparati amministrativi. Nella giurisprudenza costituzionale si ritrova con costanza l'affermazione secondo cui lo Stato può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obbiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari», cfr. sentenza n. 52/2010, punto 12.3. del Considerato in diritto.

che hanno lo scopo di contenere i costi della sanità e di ridurre i debiti, sono annoverati dalla Corte costituzionale tra i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, anche se il loro contenuto è molto specifico e dettagliato⁵.

L'espressione "dilagante neocentralismo"⁶, dunque, potrebbe essere l'epitaffio adeguato a descrivere questa fase del decentramento italiano⁷. L'impatto della crisi, tuttavia, non deve essere analizzato solo attraverso la lente del riparto delle competenze, avendo prodotto anche effetti diversi, culturali. Le Regioni non sono state più percepite come un tassello determinate per la effettiva democraticità dell'ordinamento, "espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato", secondo la famosa espressione di Berti⁸. Il sistema delle autonomie, invece, è stato visto come un

⁵ La Corte costituzionale nella sentenza n. 193/2007 afferma, in termini generali, che le Regioni condividono «la assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario», per cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa». In questa stessa direzione, tra le tante, si possono ricordare la decisione n. 141/2010 sulla legge della Regione Lazio che aveva istituito i distretti sociosanitari montani; la decisione n. 123/2011 sulla legge della Regione Calabria, che poneva a carico del Fondo sanitario regionale i costi derivanti dalle prestazioni di riabilitazione a favore di anziani e disabili; la decisione n. 79/2013, sulla legge regionale campana che istituiva il c.d. registro dei tumori, su cui M. Belletti, *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2013, p. 1078 ss. In alcuni casi, questa giurisprudenza si intreccia anche con quella sull'art. 81 Cost., come avviene nel caso della sentenza 141/2010, in cui la Corte chiarisce che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri».

⁶ G. C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, p. 29; R. Tosi, *Il neocentralismo della Corte costituzionale: dei canili e altre storie*, in *Le Regioni*, n. 4/2016, p. 623, che parla di una "nuova faccia del neocentralismo che indebolisce la capacità della Corte di persuadere"; A. M. Russo, *La dimensión del sector y de las administraciones públicas en Italia. ¿Una película centralizadora en rodaje?*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, n. 20/2013, p. 163 ss.; G. Gardini, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2011, p. 457 ss.; dello stesso Autore, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2015, p. 533 ss.

⁷ L'accentramento, la riduzione dei margini di intervento delle Regioni, peraltro, non è stata una peculiarità del nostro Paese, inscrivendosi all'interno di una tendenza comune anche ad altri ordinamenti decentrati. Se pensiamo, ad esempio, alla Spagna possiamo individuare alcuni aspetti comuni come l'utilizzo del decreto-legge, l'accentramento delle competenze, un aumento del contenzioso davanti alla Corte costituzionale, cfr. M. González Pascual, *La resistencia del Estado Autonomico ante las crisis*, in questo stesso numero della Rivista. Sul ruolo delle Corti costituzionali in epoca di crisi economica cfr. F. Fabbrini, *The euro-crisis and the courts: judicial review and the political process in comparative perspective*, in *Berkeley Journal of International Law*, n. 1/2014, p. 1 ss.

⁸ G. Berti, *Principi fondamentali*, Art. 5, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 278. Si potrebbe anche ricordare la prospettiva di V. Crisafulli, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, n. 4/1982, p. 497, che vedeva nelle Regioni "limite al potere (dello Stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria". S. Staiano, *Costituzione italiana: Art. 5*, Carocci, Roma, 2017, p. 13 ricorda, che le Regioni erano viste in Assemblea costituente come «fattore di democratizzazione e di efficienza dell'organizzazione statale». Cfr. anche L. Ronchetti, *La rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 33, che sottolinea che "l'idea stessa di un'unità nazionale perseguibile mediante uno stato regionale rappresenta una delle garanzie costituzionali

costo, un elemento di instabilità dei conti pubblici, un fattore di cattiva gestione⁹, anche quando dietro lo scarso livello dei servizi vi erano le politiche adottate dal Governo. Nel caso del trasporto pubblico locale, materia formalmente rimessa alla competenza residuale regionale, questo intreccio appare evidente. In piena crisi, nel 2012, il governo Monti decise di attrarre al centro il gettito delle accise con cui si era finanziato il servizio pubblico locale (l'accisa sui carburanti), per ripartirle, poi, attraverso un fondo nazionale, alle Regioni. A seguito di questo cambiamento, le somme che concretamente arrivavano ai territori erano inferiori a quelle precedenti, producendo disservizi “imputabili formalmente alle Regioni, ma dietro i quali vi era la mano ‘corta’ dello Stato”¹⁰. Le autonomie hanno pagato così un prezzo molto alto non solo in relazione alle prestazioni che potevano offrire, ma anche in chiave politica, nei termini di minore affezione da parte dei cittadini¹¹.

In questa prospettiva, una parte della dottrina ha sottolineato l'intreccio tra l'erosione degli ambiti d'intervento degli enti territoriali e le soluzioni proposte dalla legge costituzionale del 2016, sottoposta a referendum, e respinta dai cittadini¹². La drastica riduzione degli spazi di intervento delle Regioni trovava un suggello definitivo in alcune scelte racchiuse nella riforma, che, a sua volta, si alimentavano delle critiche verso il modello territoriale di ripartizione del potere¹³. L'impianto accentratore era tale che, per alcuni commentatori, si profilava il passaggio dalle Regioni senza una Camera ad una Camera “ma senza più le Regioni”¹⁴.

del principio pluralista. Si tratta di un principio, quello del pluralismo, che richiede la plurisoggettività, dei poteri dello stato ma anche degli enti, e dunque la divisione e il controllo reciproco tra poteri e enti, pesi e contrappesi: quanto più il potere si suddivide in soggetti e enti con proprie attribuzioni tanto più si creano anticorpi rispetto alla tendenza del potere di riconcentrarsi”.

⁹ S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012, p. 1, ricorda come le autonomie siano state viste come una “diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza”.

¹⁰ S. Mangiameli, *La gestione dell'emergenza: Stato o Regioni, oppure Stato e Regioni*, in https://www.treccani.it/magazine/atlane/societa/La_gestione_dell_emergenza.html.

¹¹ Anche se, come sottolinea S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 29: “In questi anni di crisi le Regioni, nonostante siano state destinatarie di una pessima immagine da parte dei media e delle forze politiche, hanno contrastato attivamente la crisi e, in alcuni casi, con maggiore efficacia dello Stato e con minore dispendio di risorse”.

¹² Il testo della legge costituzionale è stato votato in via definitiva il 12 aprile 2016 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016.

¹³ Sul dibattito in merito a questa riforma sviluppatosi tra i costituzionalisti cfr. *Dieci domande ai costituzionalisti sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2016; e il numero 1/2015 della rivista *Le Regioni*.

¹⁴ F. Palermo, *Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?* in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, p. 467.

2. La stabilizzazione della giurisprudenza della crisi.

Sono passati più di dieci anni dall'inizio della crisi economica e questi filoni della giurisprudenza costituzionale sono ancora rilevanti per inquadrare l'assetto dei rapporti tra il centro e le autonomie. Nella relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale Coraggio del 2020 si legge, in ordine ai giudizi in via principale: "colpisce il numero ancora elevato del contenzioso tra Stato e Regioni che affonda le sue radici nella revisione del titolo V della parte II della Costituzione, i cui problemi applicativi non si possono dire ancora risolti. I suoi campi elettivi restano quelli del coordinamento della finanza pubblica, del rispetto delle regole sull'equilibrio dei bilanci e della regolazione dei rapporti finanziari, specie in settori come quelli dell'impiego del personale e della sanità, caratterizzati dagli aggregati di spesa più rilevanti"¹⁵.

In tema di coordinamento della finanza pubblica, ad esempio, rimane invariata la giurisprudenza sulle disposizioni di dettaglio¹⁶, sul contenimento dei costi degli apparati

¹⁵ *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2020*, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_relazioni/1042_P/relazione_presidente_coraggio_definitiva_20210514153620.pdf, p. 6.

¹⁶ Cfr, per esempio, la sentenza n. 78/2020 in cui si legge: «Questa Corte, infatti, ha precisato che il carattere finalistico che tipicamente caratterizza l'azione di coordinamento dinamico della finanza pubblica – per sua natura spesso eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – giustifica l'esigenza che, in determinate ipotesi, attraverso l'esercizio del relativo titolo di competenza, il legislatore statale possa collocare a livello centrale anche poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, qualora questo sia indispensabile perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata (*ex plurimis*, sentenza n. 229 del 2011). In questo caso, infatti, anche 'norme puntuali', adottate dal legislatore per realizzare in concreto le finalità del coordinamento finanziario, 'possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica', punto 5.4.1. del Considerato in diritto.

amministrativi¹⁷, sulle retribuzioni¹⁸. Questa *stabilizzazione* della giurisprudenza della crisi si collega alla riforma costituzionale adottata con la l. cost. n. 1/2012, che coinvolge tutte le amministrazioni, incluse quelle territoriali, nell'assicurare l'equilibrio delle finanze pubbliche. Si assiste così ad una sorta passerella in cui le politiche di risanamento dei conti riducono lo spazio di intervento delle autonomie; la Corte costituzionale ritiene legittimo imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare la stabilità dei bilanci e la sostenibilità debito¹⁹; questa tendenza si “cementifica”²⁰ con la riforma costituzionale, che, a sua volta, è alla base delle sentenze più recenti²¹.

Anche l'altro filone della giurisprudenza preso in esame mostra una sostanziale continuità, come attestano le decisioni in cui la Consulta continua a dichiarare l'illegittimità delle leggi

¹⁷Cfr. sentenza n. 251/2020, in cui la Corte «ha riconosciuto come principi di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni statali che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche ovvero relative alla stabilizzazione del personale precario, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale (sentenze nn. 1 del 2018, 277 e 18 del 2013, 148 e 139 del 2012)». Nella sentenza 247/2021, la Corte ribadisce che «la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio. In quest'ottica, i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogare l'efficacia», punto 6.2 del considerato in diritto (in termini simili cfr. anche sentenza n. 215 del 2021). Nella sentenza n. 145/2021 si ribadisce che viene riconosciuto «alle norme statali sul concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi [...] vincoli alle politiche di bilancio» (sentenza n. 36 del 2004), anche se questi si traducono, inevitabilmente, in «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti», punto 3.1. del considerato in diritto.

¹⁸ Nella sentenza n. 264/2020 si legge: «l'imposizione di un limite alle retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, proprio perché finalizzata a contenere e a razionalizzare la spesa, si atteggia come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e presuppone misure uniformi sull'intero territorio nazionale», cfr. anche sentenza n. 124/2017.

¹⁹ La dottrina aveva sottolineato come la Corte costituzionale avesse “giocato d'anticipo” rispetto alla riforma costituzionale del 2012 sul pareggio di bilancio, attraverso alcune pronunce che avevano adottato un'interpretazione ampia del dovere di indicare la copertura delle spese, cfr. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, p. 5 ss.

²⁰ M. Belletti, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., p. 89, afferma che legge costituzionale n. 1/2012 “non abbia fatto altro che “cementare” i più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale emersi in argomento”.

²¹ G. Rivosecchi, *L'equilibrio di bilancio dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 9 sottolinea la tendenza alla riduzione della spesa regionale, necessaria a “fare cassa”, venendo le autonomie chiamate a “fronteggiare oneri finanziari che discendono da livelli territoriali superiori di governo, e, in particolare, da vincoli e limiti alla spesa pubblica imposti dal diritto dell'Unione europea”.

che si discostano dai Piani²². Dalla loro istituzione con la finanziaria del 2005 ad oggi²³, questi Piani, che dovrebbero condurre ad una spesa sanitaria più efficiente, nella pratica, hanno aumentato le differenze, hanno avuto cioè un “effetto moltiplicatore di disuguaglianze”²⁴, tanto da creare una sorta di nuova specialità, quella propria delle autonomie ad essi sottoposte²⁵. Inoltre, in questi territori, i cittadini che, con molta

²² Tra le molte, cfr. la sentenza n. 177/2020 in cui si afferma: «Le disposizioni di cui all’art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 determinano l’estensione dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita, rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale, comportando l’inosservanza del divieto di effettuare spese non obbligatorie, derivante dalla vincolatività del Piano di rientro dal disavanzo sanitario [...] quale espressione dei principi di contenimento della spesa sanitaria e di coordinamento della finanza pubblica, riconducibili all’art. 117, terzo comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011)», punto 13.2. del considerato in diritto. Cfr. anche la sentenza n. 130 del 2020, relativa alla legge siciliana che introduce le spese per l’erogazione dell’indennità vitalizia in favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia a carico di fondi di natura sanitaria. Per la Corte, «la Regione Siciliana, pur non essendo più soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, è, però, in ragione della mancata eliminazione di quest’ultimo, sottoposta a misure di ‘monitoraggio’ nell’ambito di un programma di consolidamento e sviluppo. Per questo, deve considerarsi preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali», punto 3.3 del considerato in diritto. Tuttavia, nella giurisprudenza degli ultimi anni viene usata un’argomentazione, relativa al rapporto tra i livelli delle prestazioni e le esigenze di bilancio, che vale la pena ricordare: «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali impongono una visione della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell’organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario», sentenza n. 142/2021, punto 2 del considerato in diritto, sull’introduzione da parte della Regione Puglia del dirigente psicologo. Cfr. anche la sentenza n. 62/2020, in cui si legge: «È evidente che se un programma, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei citati parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l’indifettibilità del servizio, ogniquale volta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute. È in quanto riferito alla persona che questo diritto deve essere garantito, sia individualmente, sia nell’ambito della collettività di riferimento. Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, in alcuni casi, l’unico strumento utilizzabile per assicurare il fondamentale diritto alla salute», punto 4.2 del considerato in diritto. Sulla più recente giurisprudenza costituzionale sui LEA cfr. I. Ciolli, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria* cit.; C. Equizi, *I rapporti finanziari tra Stato e Regione: supremazia o collaborazione?*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1/2022, p. 21 ss.; A. Carosi, *Risanamento finanziario, garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2021, p. 50 ss. Sul rapporto tra la divisione verticale del potere e la tutela dei diritti G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 248 ss.

²³ Cfr. l. n. 311/2004.

²⁴ I. Ciolli, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria*, cit., p. 56. L’autrice sottolinea anche che, durante la crisi economica, le restrizioni previste “sono state interpretate in modo estensivo e le prestazioni regionali in modo restrittivo”, come dimostra la giurisprudenza sulla presentazioni aggiuntive, p. 51 (cfr. per esempio, la sentenza sent. n. 104/2013 che dichiara incostituzionali la legge della Regione Abruzzo relativa alle prestazioni ulteriori per i malati oncologici; e la sentenza n. 190/2017). Cfr. anche R. Bin, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 43, che sottolinea che: “L’unico controllo è quello sulla spesa, che però non ci dice nulla sulla qualità delle prestazioni effettivamente erogate: anzi, il controllo sostitutivo che è provocato dai deficit dei bilanci sanitari, con il commissariamento delle Regioni colpevoli, ha mirato esclusivamente al ripiano finanziario, lasciando dietro di sé un taglio della spesa sanitaria con relativa contrazione dei servizi erogati (Calabria docet)”.

²⁵ I. Ciolli, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria*, p. 51.

probabilità, subiscono una contrazione dei servizi, devono assumersi anche oneri maggiori. I singoli, infatti, non solo ricevono prestazioni peggiori, ma vedono anche i costi sanitari ricadere su di loro, attraverso l'applicazione nella misura massima dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef. Si crea così una situazione paradossale, per cui laddove c'è maggiore povertà (Sud), là con i Piani si chiede ai cittadini di assumere maggiori spese per curarsi.

In questo senso si esprime anche la sentenza n.168/2021 sulla sanità calabrese. La Corte ricorda che, durante il commissariamento, il disavanzo indicato nel piano di rientro è diminuito in maniera esigua, mentre «gli abitanti della Calabria stanno da dieci anni colmando una voragine finanziaria che cresce e si alimenta di anno in anno. A fronte di questi ‘sacrifici finanziari’, i medesimi cittadini non godono però di servizi sanitari adeguati», perché i «LEA ancora non sono garantiti [...], mentre la mobilità sanitaria dei cittadini calabresi ha ormai assunto dimensioni imponenti»²⁶.

Questa torsione dell'efficacia dei Piani, che anziché attenuare finiscono per aumentare, come un volano, le discrepanze tra i sistemi sanitari, mette bene in luce un altro aspetto fondamentale della questione territoriale italiana: la spaccatura tra Nord e Sud.

3. Crisi e spaccatura Nord-Sud.

Quando si affronta il tema della crisi economica si parla spesso di sistema regionale, mettendo insieme tutte le autonomie. La crisi economica, invece, ha avuto in Italia effetti diseguali, come attestano una pluralità di indicatori, quali il PIL regionale, la capacità di uscire dalla crisi²⁷, la sottoposizione ai Piani di rientro dal *deficit* sanitario (che, ad oggi, riguarda quasi esclusivamente il Mezzogiorno)²⁸. Le disarmonie già esistenti sono state

²⁶ Sentenza n. 168/2021, punto 10.3.4 del considerato in diritto. Sul tema del risanamento della sanità calabrese si veda anche la sentenza n. 233/2019, in cui la Corte sancisce la necessità di «evitare che in parti del territorio nazionale gli utenti debano assoggetarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato», punto 5.2. del considerato in diritto.

²⁷ G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, p. 309, ricorda che si potrebbero richiamare “i più svariati dati elaborati dai più diversi organismi (SVIMEZ, Banca d'Italia, ISTAT, Conti pubblici territoriali dell'Agenzia per la coesione, Confindustria) per attestare la portata della frattura Nord-Sud e l'urgenza di una sua composizione”.

²⁸ Secondo il sito del Ministero della salute, aggiornato al giugno 2022, <https://www.salute.gov.it/portale/pianiRientro/dettaglioContenutiPianiRientro.jsp?area=pianiRientro&id=5022&lingua=italiano&menu=vuoto>.

così incrementate, producendo un ulteriore divario, per quanto riguarda la povertà, le infrastrutture²⁹, la salute, come dimostra il fenomeno della migrazione dei cittadini del Sud presso le strutture ospedaliere del Nord per curarsi³⁰.

Queste differenze, che sono alla base di un regionalismo scomposto, frammentato, alimentano anche una sorta di contrapposizione tra i territori. Davanti ai ‘sacrifici’ imposti dallo Stato, infatti, le Regioni non hanno sempre fatto un fronte comune, ma si sono divise, andando le une contro le altre³¹. Nelle impugnative di alcune Regioni relative ai tagli lineari (ai tagli cioè imposti alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa) si afferma la complessiva irrazionalità di un modello di intervento in cui la mancanza dei livelli *standard* di spesa efficiente finisce per penalizzare quelle aree «che hanno adottato da tempo misure di contenimento della spesa riducendola a livelli difficilmente ulteriormente comprimibili senza un *vulnus* al sistema dei servizi sociali»³². La normativa statale finisce così per incidere «in modo indiscriminato tanto sulle realtà efficienti, dove minimo è il livello di spreco (e quindi la possibilità di razionalizzazione della spesa), quanto su quelle inefficienti, dove invece elevato è il livello di spreco e, dunque, alta la possibilità di razionalizzazione»³³.

²⁹ Queste differenze si ripercuotono nel progressivo deterioramento delle infrastrutture di base, quali strade, reti ferroviarie, scuole, ospedali. Secondo un rapporto del 2015 di Pendolaria (Legambiente), ad esempio, al Sud circolano meno treni regionali che in tutta Lombardia, con un’età media dei convogli nettamente superiore a quella del Nord, cfr. Rapporto Pendolaria 2015, *La situazione e gli scenari del trasporto ferroviario pendolare in Italia*, in <https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/pendolaria2015finale.pdf>.

³⁰ Il tema si ritrova anche nella giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza n. 36 del 2021, ad esempio, viene analizzata la legge della Regione Puglia relativa al rimborso delle spese sostenute dai pazienti che, per esigenze cliniche documentate, devono recarsi presso centri extra-regionali, al fine di curare malattie rare, non trattabili sul proprio territorio. La legge prevedeva il rimborso delle spese di trasporto, di viaggio e di soggiorno, sostenute al di fuori dei confini regionali. Per la Consulta, se la Regione è sottoposta ad un Piano di rientro, non può aumentare la spesa sanitaria per ragioni non collegate ai LEA.

³¹ Cfr., per esempio, le sentenze n. 65/2016 e n. 141/2016.

³² Sentenza n. 141/2016, punto 1.1. del ritenuto in fatto. Per alcune Regioni, infatti, le riduzioni lineari delle spese ricomprenderebbero sia la cosiddetta «spesa cattiva» sia la cosiddetta «spesa buona».

³³ Sentenza n. 141/2016, punto 1.2. del ritenuto in fatto. Cfr. anche la sentenza n. 154/2017 in cui la Regione Veneto impugna l’art. 1, comma 608, l. n. 208/2015 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di stabilità 2016*), che disciplina il concorso complessivo degli enti regionali agli obiettivi di finanza pubblica. La norma attribuisce alle Regioni, in sede di autocoordinamento, da recepire con intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da adottarsi entro il 31 gennaio di ciascun anno, la definizione degli ambiti e degli importi del rispettivo contributo, e prevede, per il caso di mancata intesa, la definizione unilaterale da parte del Presidente del Consiglio dei ministri degli ambiti di spesa interessati e dei relativi importi – tenendo anche conto della popolazione residente e del prodotto interno lordo (PIL). Per la Regione Veneto «tale disposizione indebolirebbe, in sede di autocoordinamento, la posizione ‘contrattuale’ delle Regioni con un PIL più elevato rispetto alle altre Regioni, non essendo precisato in che misura verrebbe considerato, ai fini del riparto, il criterio del PIL, potendo tale indice essere utilizzato ‘dal Governo come criterio decisamente prevalente’. In tal modo, le Regioni con un PIL più elevato, risultando esposte al rischio di dover accettare, in caso di mancata

Questa sorta di scontro tra le autonomie – alcune virtuose ed efficienti, altre fonte di sprechi e disservizi – che si comincia ad intravedere in questa giurisprudenza troverà, poi, echi all'interno del processo di attuazione dell'art. 116 Cost, comma 3. Dopo, e per alcuni anche a causa delle politiche di austerità e dei loro effetti³⁴, comincia un movimento di rilancio del decentramento, che coinvolge solo alcune parti del Nord, che si fanno promotrici della messa in opera dell'asimmetria territoriale.

Se la crisi economica aveva mostrato chiaramente le dissonanze, la sola apparente omogeneità del regionalismo italiano³⁵, e, quindi, la perdurante attualità della questione meridionale, le bozze di intesa tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna vanno in un'altra direzione, mettendo al centro della nuova stagione di riforme, ancora una volta, una presunta questione settentrionale. La discussione sul c.d. residuo fiscale, ossia sulla maggiore contribuzione alle casse dello Stato delle Regioni del Nord, rispetto alla spesa pubblica complessiva ricevuta³⁶, mostra una sorta di scissione della

intesa, 'un maggiore impatto del taglio', si vedrebbero 'indebolite rispetto alla possibilità di contrastare le pretese avanzate dalle Regioni con un PIL meno elevato, che potranno imporre criteri di riparto del taglio a loro favorevoli'. Tutto ciò avverrebbe nonostante che le Regioni con un PIL più elevato siano quelle più efficienti sul lato della spesa pubblica [...]. Il criterio del PIL, dunque, si dimostrerebbe incongruo 'rispetto ai test di connessione razionale e di necessità', in quanto la funzione di coordinamento della finanza pubblica dovrebbe essere diretta a contenere innanzitutto la spesa inefficiente ('la c.d. spesa cattiva') prima che 'la c.d. spesa buona', diretta a finanziare i servizi e funzionale alla garanzia dei diritti», punto 5.1.7. del Ritenuto in fatto.

³⁴ M. Belletti, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato. Un percorso difficile*, Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", Milano, 8 ottobre 2019, in www.csfederalismo.it, p. 32.

³⁵ S. Staiano, *Il regionalismo differenziato debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, 2019, p. 226, sottolinea come "l'idea dei costituenti è quella di una democratizzazione per decentramento e per superamento delle asimmetrie su base territoriale [...] Occorre, dunque, regionalizzare; e, regionalizzando, superare le fratture territoriali, nella prospettiva di democratizzare il sistema e acquisire pienamente il Mezzogiorno d'Italia alle ragioni della democrazia".

³⁶ Sul residuo fiscale come "la differenza tra i tributi pagati dai residenti di una determinata Regione e la spesa pubblica che viene destinata al territorio della medesima", cfr. L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid on line*, 2018, p. 16. Sempre L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 577 sottolinea, a proposito della relazione tra differenziazione regionale e risorse, che questa rappresenta "la questione che, sin dalle origini della vicenda, ha assunto toni impropri e deformanti, se si considera che particolarmente in Veneto, il tema fu posto da una iniziativa referendaria che, secondo la proposta veneta, avrebbe dovuto sottoporre agli elettori una domanda volta a trattenere una quota assai rilevante delle entrate del territorio ("vuoi tu che l'80% delle risorse raccolte nel Veneto rimangano sul territorio [...]). Il tema del residuo fiscale, così insistito nella comunicazione, non risponde a nessun corretto criterio di governo della finanza pubblica, mentre invece tema di fondo rimane l'esigenza di non alterare gli equilibri del sistema". Sul tema anche S. Staiano, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, p. 182 ss.; G. Rivoecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 855, afferma sul punto che "si può anzitutto osservare che il regionalismo differenziato non può essere strumento utilizzato per ottenere maggiori risorse finanziarie dallo Stato, né per ridisegnare le relazioni finanziarie tra Stato e (soltanto alcune) Regioni".

coscienza collettiva, per cui se la realtà parla di una mancanza di omogeneità di fatto, drammatica, tra i territori, la politica si orienta a differenziare ciò che non è mai stato simile. Questo processo, che ha alimentato in sede scientifica un dibattito vastissimo e, a tratti, “polarizzato”³⁷, è stato bruscamente interrotto dalla pandemia, che ha messo in soffitta³⁸, ma non definitivamente accantonato³⁹, la discussione su quanta differenza può convivere con il principio unitario, su come e quanto diversificare, mantenendo l’uguaglianza nella tutela dei diritti fondamentali⁴⁰.

4. Stato e Regioni durante la crisi pandemica: disallineamento, contrapposizione, riaccentramento.

In questo contesto si è inserita la nuova crisi, provocata dalla diffusione su scala globale del virus Covid 19. In questo caso non è possibile assumere la prospettiva offerta dalla giurisprudenza costituzionale, dal momento che in tutta la prima fase della gestione della pandemia non si è avuto l’intervento della Consulta.

La “catena normativa dell’emergenza”⁴¹, com’è noto, si è sviluppata attraverso il rapporto

³⁷ S. Staiano, *Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2020, p. 3.

³⁸ M. Cosulich, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, pp. 567-568 che ricorda che “il perdurare della pandemia pare spingere ulteriormente il regionalismo differenziato ai margini dell’agenda politica nazionale, in occasione della formazione del successivo Governo Draghi (febbraio 2021), il cui programma si segnala per un eloquente silenzio sul tema”.

³⁹ Come dimostra il d.d.l. sull’autonomia differenziata, presentato dal ministro Calderoli (*Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*).

⁴⁰ G. Falcon, *Lo stato delle regioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 10 sottolinea “il non risolto squilibrio che tuttora, e forse aggravandosi, affligge il Sud del Paese. Alle regioni meridionali non può essere richiesto di affrontare da sole un problema che richiede la mobilitazione di ben altro che l’esigua dimensione del loro bilancio. Esse potranno però contribuire ad individuare le forme istituzionali idonee a conseguire un obiettivo che costituisce una responsabilità nazionale. Lo svantaggio di gran parte delle regioni del Sud in termini di infrastrutture e servizi costituisce una *differenziazione di fatto* che non trova né causa né rimedio nell’art. 116, terzo comma, Cost., ma che indubbiamente, *limitando la libertà e l’eguaglianza dei cittadini*, richiede l’attivazione della Repubblica ai sensi dell’art. 3, secondo comma, Cost. e l’attivazione delle risorse aggiuntive e interventi speciali di cui all’art. 119, sesto comma, Cost.”.

⁴¹ M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020. Sul rapporto tra decreto-legge e d.P.C.M. così come delineato nella prima fase della pandemia, cfr. C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Amministrazione e Cammino*, 2020, p. 1 ss.; A. Morelli, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali, Forum “La gestione dell’emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali”*, n. 1/2020, p. 518 ss.; A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista*

tra decreti-legge e d.P.C.M., creando una sorta di “*disciplina eccezionale dell'emergenza* rispetto alla disciplina generale”⁴² indicata dal Codice di protezione civile. Proprio il primo decreto-legge (n. 6/2020) ha individuato un limitato spazio di intervento delle autonomie, attraverso il riferimento ad un potere già previsto nel nostro ordinamento: il potere dei Presidenti delle Regioni di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica⁴³. I presupposti di questo intervento erano due: le ordinanze dovevano essere adottate nelle more dell'intervento statale; dovevano servire a contrastare una situazione di aggravamento della situazione pandemica in una parte del territorio⁴⁴. Dunque, se l'art. 3, comma 1, d.l. n. 6/2020 stabiliva solo una forma debole di collaborazione nelle decisioni assunte dal Governo, attraverso la scelta di richiedere, ai fini dell'adozione dei d.P.C.M., il previo parere dei Presidenti delle Regioni interessate⁴⁵, le

AIC, n. 2/2020, p. 558 ss; S. Staiano, *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 531 ss.

⁴² M. Cosulich, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19*, cit. p. 570. Sul tema anche F. Marone e A. Iannotti Della Valle, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, p. 736 ss., i quali sottolineano che “la decisione di adottare una disciplina speciale per fronteggiare la pandemia sembra condivisibile, oltre che legittima e forse anche necessaria. Adottare le misure limitative necessarie con gli “ordinari” poteri in deroga di cui all'art. 25, d.lgs. n. 1/2018 avrebbe, molto probabilmente, destato ancora più dubbi di quanti ne abbiano destati i c.d. d.P.C.M. pandemici”. La Corte costituzionale con la sentenza n. 198/2021 ha ritenuto la scelta del Governo di adottare il d.l. n. 19/2020 e i seguenti D.P.C.M. compatibile con la Costituzione, cfr. M. Cavino, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, n. 25/2021, p. 81 ss. Deve comunque essere sottolineato che successivamente è stato prediletto lo strumento del decreto-legge, cfr. i decreti-legge n. 30/2021 e n. 44/2021.

⁴³ Art. 3, comma 2, d.l. n. 6/2020. Cfr. gli artt. 32, l. n. 833/1978, 117, d.lgs. n. 112/1998, e 50, d.lgs. n. 267/2000. Sul tema, cfr. A. Bartolini, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, p. 529, che definisce questa prima fase come “un regime emergenziale concorrenziale che alla prova dei fatti, all'indomani immediato della crisi, si dimostrerà inefficiente. Prova ne sia, che subito pochi giorni dopo si manifestò il primo scontro sulle scuole: difatti, con il contrario avviso del Governo, il Presidente della Regione Marche, Luca Ceriscioli, adottò la sua prima ordinanza emergenziale, con cui vennero sospese le lezioni nelle scuole di ogni ordine e grado. Il ‘Premier’ si inalberò, ‘notificando’ l'intenzione del Governo di impugnare l'ordinanza, poiché non vi erano evidenze scientifiche sull'utilità di chiudere le scuole. Il ricorso venne immediatamente depositato e il TAR Marche, nella persona del suo Presidente, sospese l'ordinanza Ceriscioli”. Le altre fasi sono così individuate: “b) il regime della esclusività (d.l. 19/2020); c) il regime della leale collaborazione (d.l. 33/2020); d) il regime dell'algoritmo (d.l. 125/2020); e) il regime del decreto-legge (a partire dal d.l. 44/2021)”, p. 528.

⁴⁴ Cfr. artt. 2 e 3, comma 2, d.l. n. 6/2020. Il successivo d.l. n. 19/2020, poi, ha in parte modificato questa disciplina prevedendo, all'art. 3 che, sempre nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale».

⁴⁵ E, in caso di una misura che coinvolge tutto il territorio italiano, del Presidente della Conferenza delle Regioni, cfr. G. Di Cosimo, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, p. 544: “Nondimeno, più spesso i due livelli di governo hanno cercato di cooperare, e l'hanno fatto adottando un doppio registro. Per un verso, ricorrendo a procedure informali, che la legge non codifica. Soprattutto nella prima fase di gestione dell'emergenza, alcune questioni non passano per il sistema delle conferenze che

Regioni hanno recuperato, a valle, uno spazio di azione, mediante l'utilizzo delle ordinanze. Il protagonismo assunto dai territori si è protratto anche dopo le modifiche intervenute con il d.l. n. 19/2020, che non è riuscito ad arginare gli “interventi centrifughi”⁴⁶ dei Presidenti.

Alcune Regioni, infatti, hanno esercitato il potere loro riconosciuto al di là dei limiti previsti dalla decretazione d'urgenza, differenziando le regole stabilite dal Governo, attraverso misure più restrittive e, in alcuni casi, più permissive⁴⁷. La proliferazione degli interventi delle autonomie ha prodotto così, di nuovo, effetti differenziali sul territorio, anche nella tutela dei diritti fondamentali. Si pensi alla scelta del Presidente Regione Campania, con l'ordinanza n. 1/2022, di sospendere le attività didattiche in presenza della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, anche quando la scelta del Governo nazionale era di tutt'altro orientamento. Nel godimento del diritto all'istruzione si è creata così una frattura sul territorio, che ha visto giovani della Campania rimanere a casa, mentre i loro connazionali andavano a scuola.

nell'attuale disegno istituzionale raccorda gli esecutivi dei livelli di governo centrale e regionale. Il Governo preferisce il rapporto diretto con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e privilegia l'interlocuzione con la figura del Presidente di tale organismo di coordinamento politico”. Anche E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, p. 501 ss. Su come la relazione tra decreto-legge e d.P.C.M. abbia influito sul ruolo delle Regioni, cfr. A. Cardone, *Contrasto alla pandemia, «annichilimento» della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?* in *Le Regioni*, n. 4/2021, p. 878 ss.; C. Padula, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 169 ss.

⁴⁶ S. Staiano, *Né modello, né sistema*, cit., p. 541; G. Scaccia e C. D'Orazi, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 3/2020 p. 117, sottolinea che: “Anche in questa seconda fase si sono registrati numerosi provvedimenti regionali in vario modo dissonanti rispetto alla strategia elaborata dal Governo. In Veneto ed in Lombardia, ad esempio, dapprima sono state introdotte misure di contenimento più severe e successivamente altre meno rigorose di quelle in vigore a livello nazionale. Verso una mitigazione anticipata del cd. lockdown si sono mosse anche le Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e, soprattutto, Calabria”. Sul tema cfr. anche G. Marchetti, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in *csfederalismo.it*.

⁴⁷ Si pensi all'ordinanza del Presidente della Calabria n. 37/2020, che consentiva lo svolgimento di alcune attività commerciali, che invece erano vietate dal d.P.C.M. del 26 aprile 2020. L'ordinanza è stata oggetto poi di una decisione del T.a.r. Calabria, (Catanzaro, sez. I, n. 841/2020), su cui il commento di A. Vuolo, *Dalle leggi alle ordinanze di reazione*, in *Rise Giuridica*, vol. III, n. 1/2020, p. 151 ss.; G. Scaccia, C. D'Orazi, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria*, cit., p. 116, ricorda tra quelle più restrittive anche la “ordinanza marchigiana n. 1 del 2020, che disponeva il blocco delle attività commerciali nella Regione, impugnata dallo Stato dinanzi al TAR e cautelatamente sospesa perché emessa in assenza del presupposto (individuato dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 6/2020) che nella zona risultasse “positiva almeno una persona; o ancora alle ordinanze dei Presidenti delle Regioni Basilicata e Calabria (in entrambi i casi le n. 1/2020), tese a scongiurare il fenomeno dei cc.dd. contagi di ritorno”. Cfr. anche V. Fogliame, *Il rendimento della forma di governo regionale al cospetto della pandemia*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, n. 1/2023.

Una volta riconosciuto questo spazio alle Regioni, per motivi giuridici e politici⁴⁸, si è prodotto anche un effetto competitivo, a tratti antagonista, che ha finito per incidere sugli equilibri del sistema⁴⁹. Questa sovrapposizione disarticolata tra interventi centrali ed autonomici ha generato una conflittualità che, diversamente da quanto accaduto durante la crisi economica, ha visto come attori principali i giudici amministrativi⁵⁰. La dottrina che ha analizzato questo fenomeno ha sottolineato un atteggiamento, cauto, prudente della giustizia amministrativa che, soprattutto in sede cautelare, nella maggior parte dei casi, ha respinto le istanze presentate in ragione delle esigenze di tutela della salute pubblica. In una prima fase, quindi, si è assistito ad una sorta di “eclissi”⁵¹ del giudizio costituzionale, a favore del giudice amministrativo. Il silenzio della Corte costituzionale è stato interrotto con la nota decisione n. 37/2021, in cui la materia della profilassi internazionale è risultata comprensiva di ogni misura atta a contrastare la pandemia, e a prevenirla, non essendo ammissibile una politica regionale «autonoma»⁵².

⁴⁸ A. Iannotti Della Valle e F. Marone, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, p. 756, che affermano che appare “possibile che, accanto alle legittime ragioni giuridiche di articolazione territoriale del potere cui si è fatto cenno, un governo non particolarmente forte e stabile abbia anche ritenuto prudente non assumere per intero su di sé la responsabilità politica della gestione della crisi”. R. Bin, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?* in *Le Regioni*, n. 3/2021, p. 498 ricorda che “I Presidenti delle Regioni, invece, hanno un “potenziale di legittimazione politica” da investire [...] e hanno cercato di spenderlo nella fase in cui il Governo aveva bisogno di allargare la base del suo consenso”.

⁴⁹ A. Iannotti Della Valle e F. Marone, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza*, cit., p. 756. La frammentazione della disciplina da applicare, derivata dalla stratificazione di decisioni nazionali e regionali è giunta, per alcuni commentatori, ad incrinare anche la certezza del diritto. A. Vuolo, *Dalle leggi alle ordinanze di reazione*, cit., p. 152 parla di un “un corto circuito istituzionale, che mette a dura prova il cittadino” che si trova in una “frequente condizione di inconsapevolezza circa le effettive limitazioni che sono poste, in un dato tempo e in un dato luogo, alle libertà di ciascuno”. L'adozione “compulsiva” di provvedimenti regionali ha reso, infatti, difficile per i cittadini, in un momento drammatico, capire quali fossero le regole da rispettare, così A. Morelli, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, cit., p. 519; nello stesso senso anche F. Marone, *L'emergenza COVID tra temporaneità dei poteri d'urgenza e crisi del regionalismo*, in *Persona e amministrazione*, 2020, p. 123 ss.

⁵⁰ Cfr. U. Frangipane, *Una prima rassegna della giurisprudenza amministrativa nel periodo emergenziale Covid-19*, in *Lexitalia.it*, n. 5/2020; S. Parisi, *Non solo ordinanze: la Campania tra atti paranormativi e decisioni giudiziarie*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, p. 867 ss; M. Francaviglia, *La gestione normativa dell'emergenza Covid 19. Linee ricostruttive alla luce della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2022, p. 113 ss.

⁵¹ A. Vuolo, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto all'epidemia*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020, p. 87 ss. e, anche dello stesso Autore, *Le garanzie giurisdizionali alla prova della pandemia*, in questo numero della Rivista.

⁵² La Corte afferma, in particolare che «ciò che la legge statale permette, pertanto, non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che sia), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.P.C.M., e prima che sia assunto quello successivo. È però chiaro che – alla stregua del quadro normativo statale – ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non

Le argomentazioni sviluppate in questa pronuncia sono state oggetto di diverse critiche. Innanzitutto, si sottolinea come la Consulta è “costretta a riconfigurare completamente” questa competenza rispetto al passato, “allargandone a dismisura i confini”⁵³. Inoltre, si dubita della stessa presenza di una profilassi internazionale, dal momento che gli organismi sovranazionali non hanno adottato provvedimenti che gli Stati sono stati invitati ad accogliere⁵⁴. Diversamente dalle politiche di risanamento dei conti pubblici, in cui il ruolo delle istituzioni europee è stato determinato nell’individuazione delle soluzioni da seguire, durante il Covid non c’è stato un altrettanto forte presa di posizione dell’Unione. Infine, la sentenza esclude la natura trasversale della materia, mettendo completamente fuori gioco la leale collaborazione. La Corte accentra così la gestione della pandemia, senza lasciare spazio ad un recupero in senso cooperativo del ruolo delle autonomie, proponendo “un modello di gestione alternativo al modello collaborativo fin qui molto faticosamente sperimentato nel dialogo fra Governo e Conferenza dei presidenti”⁵⁵.

5. Le due crisi, il Mezzogiorno e il PNRR.

Se, dunque, durante la crisi economica abbiamo assistito ad una riduzione dei margini di

grazie all’attività legislativa regionale» (p.to 12.1 del cons.to in diritto). Sulla giurisprudenza costituzionale straniera in tema di Covid, cfr. il numero della rivista *Percorsi Costituzionali, Covid e Corti*, n. 2/2021.

⁵³ G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *www.lacostituzione.info*, 21 marzo 2021, il quale sottolinea che questa materia “finora aveva un’estensione circoscritta (riguardava soltanto l’attività di controllo alle frontiere rispetto a malattie infettive e diffusive, con l’eccezione di alcune misure sovranazionali di profilassi, come i vaccini obbligatori)”. Cfr. anche G. Rivoecchi, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra Stato e Regioni nella tutela del diritto alla salute: dall’emergenza alla stabilizzazione*, in *Diritto e società*, n. 2/2021, p. 223 ss.

⁵⁴ M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, n. 1/2021, pp. 333-334, sottolinea che “Una vera e propria profilassi internazionale, intesa come metodica condivisa a livello sovranazionale per combattere il virus, non è stata mai elaborata. Appare quindi non condivisibile attrarre la pandemia in questo limite, in termini sia formali (con riferimento a documenti vincolanti che stabiliscono un metodo di cura) che sostanziali (ritenendo con tale profilo l’esistenza di una procedura medica atta a prevenire l’insorgere o la diffusione di malattie, pur in assenza di un atto che formalmente lo recepisca). La Corte nella decisione in commento opera una netta sterzata, com’è stato correttamente osservato, andando a rompere con il passato e a dare una interpretazione differente in termini di ampiezza del limite in questione”. Su questa sentenza cfr. anche i commenti di G. Menegus, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 2/2021, p. 87 ss.; D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all’emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 2/2021, p. 11 ss.

⁵⁵ G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato*, cit.

intervento regionale, durante la prima fase della diffusione del Covid, si è avuto un protagonismo degli enti territoriali, ben rappresentato dal numero e dal contenuto delle ordinanze regionali. Questo protagonismo è stato, poi, respinto in modo netto dalla Corte costituzionale, che, come ricordato, ha accentrato il potere ed escluso la leale collaborazione.

In entrambi i casi si è prodotto un dibattito sul regionalismo italiano, dibattito che riemerge periodicamente, anche se, durante la pandemia non ha riguardato solo i limiti e la direzione che deve assumere, ma la sua stessa necessità. La reazione all'attivismo dei Presidenti ha condotto persino ad ipotizzare l'abolizione delle Regioni⁵⁶, divenendo "l'occasione per rimettere seriamente in discussione il loro ruolo, le loro competenze e la loro stessa esistenza"⁵⁷. Come la riforma costituzionale del 2016 aveva raccolto il neocentralismo degli anni della drastica riduzione delle spese, così il dibattito post-pandemico assumeva i contorni del più profondo scetticismo nei confronti delle autonomie.

Le due crisi sono vincolate anche in altro modo, seguendo una linea di continuità e discontinuità. Nel primo senso, la contrazione degli stanziamenti per i servizi, derivata dalle esigenze di equilibrio dei bilanci di matrice europea, ha inciso fortemente nel settore della sanità. I tagli imposti per contenere i costi delle prestazioni hanno causato un'inadeguatezza del sistema sanitario, che si è mostrata chiaramente nel momento in cui i cittadini avevano bisogno di cure per la diffusione del Covid. In quel momento c'è stata sì un'omogeneità, ma al ribasso, nel senso che su tutto il territorio nazionale la risposta assistenziale è stata insufficiente.

Nel secondo senso, la spaccatura del nostro Paese, acuitasi con le politiche di austerità, sembra trovare oggi un'inversione di rotta, perlomeno dichiarata. Il Mezzogiorno, infatti, espulso dal testo costituzionale con la riforma dell'art. 119, torna come perno del PNRR⁵⁸,

⁵⁶ S. Parisi, *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 187, ricorda l'intervento del prof. Zagrebelsky dal titolo *La democrazia d'emergenza*, sulla *La Repubblica*, 18 novembre 2020, in cui si afferma "la lezione da trarre dalle emergenze è che, al di là della buona o cattiva volontà di questo o quel 'governatore', ma per ragioni strutturali di consenso, è che esse sono 'divisive', paralizzanti".

⁵⁷ M. Belletti, *La riforma del Titolo V sotto attacco. Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, p. 32, il quale ricorda anche, nella nota 27 a pag.33 l'intervento di S. Cassese, *Coronavirus: «Le Regioni fanno troppe cose e male, il servizio sanitario dev'essere nazionale»*, nel *Messaggero*, 9 febbraio 2021.

⁵⁸ G. Ferraiuolo, *PNRR*, cit., p. 316 sottolinea come "il riferimento ad esso è sostituito da quello, più generico e storicamente meno connotato, ai "territori con minore capacità fiscale per abitante". Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno, cfr. T.E. Frosini, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2022, p. 5 che afferma che "bisogna ripristinare

che include tra le priorità trasversali i giovani, la parità di genere, e, appunto, il Mezzogiorno. Se la crisi economica, come ricordato, aveva lasciato ancor più indietro il Sud, alimentando un regionalismo a due velocità, ben rappresentato dalla spaccatura tra le autonomie virtuose del Nord, che chiedevano più competenze, e quelle meridionali, affossate da tagli e commissariamenti, la pandemia potrebbe essere l'occasione per invertire la rotta, per tornare a parlare non di residuo fiscale, ma di riequilibrio territoriale⁵⁹. La questione meridionale ricompare come una questione unitaria, “unitariamente italiana e unitariamente europea”⁶⁰, e lo fa grazie all'Europa, le cui politiche di austerità sembravano aver irrimediabilmente allontanato qualunque discorso di rilancio del Sud. Le due crisi hanno mostrato così una diversa postura da parte delle istituzioni sovranazionali, attraverso un movimento “schizofrenico”, visto che “ciò che l'Europa aveva chiesto di tagliare in termini di spesa pubblica per esigenze di stabilità finanziaria, chiede oggi, freneticamente, di rimpiangere nella prospettiva della ripresa e della coesione”⁶¹. Stupisce così che, in questo contesto, si provi a rilanciare un'altra differenziazione, quando prima di differenziare si dovrebbe perlomeno arrivare al «pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali», come ha sancito la Corte costituzionale nella sentenza n. 220/2021⁶².

E soprattutto si dovrebbe superare quel “disorientamento culturale rispetto al principio

una norma come quella prevista nel vecchio art. 119 Cost., migliorandola nei termini di una maggiore efficacia giuridica, che servirebbe, innanzitutto e soprattutto, a fare del Mezzogiorno un parametro costituzionale per la legittimità delle leggi, da sottoporre a scrutinio della Corte costituzionale”.

⁵⁹ Sempre G. Ferraiuolo, *PNRR*, cit., p. 317: “Attraverso il PNRR, il Mezzogiorno viene oggi nuovamente rappresentato a livello costituzionale. E tale esito si produce attraverso l'Europa: il rilancio del Sud – si legge nel PNRR (p. 40) – non è solo un tema italiano, è una questione europea”.

⁶⁰ G. Ferraiuolo, *PNRR*, cit., p. 320. Su rapporto tra PNRR e differenziazione cfr. A. Patroni Griffi, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2022, p. 33 ss.

⁶¹ G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie*, cit., p. 318.

⁶² Sentenza n. 220/2021, punto 5.1. del considerato in diritto: «in definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali». In questa pronuncia si afferma anche che i LEP sono determinanti per un rapporto «leale e trasparente» fra lo Stato e le autonomie territoriali, visto che permettono di dimostrare «la lesività dei tagli subiti». La loro individuazione, poi, sottolinea la Consulta è «particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)». Con la legge di bilancio per il 2023, l. n. 197/2022, viene indicato il percorso per la definizione dei LEP, considerato come un elemento condizionante l'attribuzione di ulteriori funzioni alle Regioni, cfr. G.M. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 1/2023.

autonomistico”⁶³, che, a più di venti anni dalla riforma del Titolo V, andrebbe oltrepassato, prima di lanciarsi in nuove avventure. Le due crisi hanno, infatti, acuito le contraddizioni di una stagione di riforme che, permanendo irrisolte, erodono progressivamente una visione delle Regioni, per usare le parole di Crisafulli come “strumenti di partecipazione popolare all’esercizio del potere politico”⁶⁴, gettando un’ombra sui futuri scenari.

Abstract: L’articolo affronta il rapporto tra Stato e Regioni all’interno delle due crisi, economica e pandemica. Gli effetti della crisi economica vengono osservati attraverso la prospettiva offerta dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, vengono esaminate le sentenze sul coordinamento finanziario e sugli accordi di rientro dal *deficit* in materia sanitaria. Viene sottolineato come la crisi economica abbia prodotto effetti differenti sul territorio, contribuendo ad aumentare la spaccatura tra Nord e Sud. La crisi economica, infatti, ha avuto in Italia effetti diseguali, come dimostrano una pluralità di indicatori, quali il PIL regionale, la capacità di uscire dalla crisi, la sottoposizione ai Piani di rientro dal *deficit* sanitario. In questo scenario interviene la crisi pandemica, che viene analizzata attraverso il ruolo attribuito alla Regioni. Una volta ricostruito lo spazio lasciato alle Regioni, per motivi giuridici e politici, l’articolo si concentra sull’effetto competitivo, a tratti antagonista, che si è prodotto, e che ha finito per incidere sugli equilibri del sistema.

Abstract: The article addresses the relationship between State and Regions during the economic and the pandemic crises. The effects of the economic crisis are observed through the perspective offered by constitutional jurisprudence. In particular, the article examines the judgments on financial coordination and deficit recovery agreements in health matters. It is underlined how the economic crisis has produced different effects on the territory, contributing to increasing the rift between North and South. The economic crisis, in fact, has had unequal effects in Italy, as shown by a plurality of indicators, such as regional GDP, the ability to emerge from the crisis, and the health deficit recovery plans. In this scenario, the pandemic crisis is analysed through the role attributed to the Regions. Once the space left to the Regions has been reconstructed, for legal and political reasons, the article focuses

⁶³ G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, p. 31.

⁶⁴ V. Crisafulli, *Vicende della ‘questione regionale’*, in *Le Regioni*, n. 4/1982, p. 497.

on the competitive, at times antagonistic, effects, which ended up affecting the balance of the system.

Parole chiave: crisi – economia – pandemia – Corte costituzionale – Regioni – competenze – Mezzogiorno.

Key words: crisis – economy – pandemic – Constitutional court – Regions – South.