

# Problematiche evolutive del regionalismo fra (incertezze della) riforma costituzionale e contrasto della pandemia

*di Silvio Gambino*

**Abstract: Evolving issues of regionalism between (uncertainties of) constitutional reform and countering the pandemic effect** – The paper analyzes the recent evolutions of regionalism regarding the phase consequent the revision of Title V of the Constitution. In this perspective, the problems posed by the innovative distribution of legislative powers between the State and the regions and by the full implementation of the regional reform are particularly relevant (especially art. 119 of the Constitution on fiscal federalism and art. 116 of the Constitution about differentiated regionalism). With respect to the original and implementation limits of the reform, the paper focuses and examines some problems posed by the division of competences between the State and the regions. In particular, the paper analyzes the competing competence in the field of health protection. This competence is examined in the light of the most recent constitutional jurisprudence about measures to combat the pandemic from Covid-19, in the same perspective as a (desired) reorganization of the structure of competences in the matter, in the perspective of the effectiveness of the right to health as a fundamental social right, and with it respect for the unitary principle (art. 5 of the Constitution) with respect to the limits highlighted in the concrete practice of regionalism.

**Keywords:** Uncertainties in regionalism reform; Health protection; International prevention.

1. L'attuazione del titolo V della Costituzione fra riforme mancate e riforme aleggiate: autonomia regionale e principi costituzionali di unità e indivisibilità

Nella parabola evolutiva più recente del regionalismo (e ora della normativa di contrasto della pandemia da Covid-19) – a vent'anni dalla riforma del titolo V della Costituzione – la dottrina ha evidenziato molto più di una problematica sia con riguardo ai profili della coerenza del riparto dei poteri fra centro statale e periferia regionale (e locale), sia con riguardo alla effettività dell'unità giuridica nonché nella garanzia dei livelli essenziali di prestazioni in materia di diritti civili e sociali. L'una e l'altra colte, rispettivamente, alla luce della prassi attuativa della riforma, con riguardo alla idoneità della provvista di risorse finanziarie e di dotazioni amministrative idonee ad assicurare le prestazioni necessarie ad assicurare i

servizi pubblici essenziali alla protezione dei diritti civili e sociali. In tale prospettiva, unitamente ai diritti civili, uno dei profili fondamentali concerne appunto le tematiche poste dal(l'ampio) catalogo (e dalle relative forme di protezione) dei diritti sociali (e fra essi, ai fini specifici della presente riflessione, in particolare, quello della *tutela della salute*) nonché quello della loro effettività nel contesto della crisi del federalismo solidaristico, reso maggiormente problematico a partire dalla crisi economica post-2007 e con essa dalle limitazioni di disponibilità delle risorse finanziarie con le quali la stessa si è accompagnata<sup>1</sup>, solo di recente mitigata nel quadro delle nuove prospettive dischiuse dal *Recovery Plan* europeo. In sintonia con la riflessione comparatistica sviluppata negli altri ordinamenti europei, in tale quadro, la parabola evolutiva del regionalismo (e dell'autonomismo locale), nella concreta esperienza italiana, ha fatto registrare – soprattutto a partire dagli anni '90 del secolo passato – un intenso dibattito politico e istituzionale, approdando, di recente, ad un inedito indirizzo legislativo contrassegnato dalla legge n. 56/2014 ('legge Delrio'), che è stata oggetto di una valutazione problematica in dottrina, ancorché il Giudice delle leggi abbia ritenuto conformi a Costituzione l'insieme delle scelte legislative adottate dal legislatore di attuazione della revisione costituzionale del Titolo V (sent. cost. n. 50/2015), un indirizzo – quest'ultimo – solo parzialmente rivisitato di recente (nella sent. cost. n. 240/202).

La lenta (e tuttora incompleta) attuazione della revisione del titolo V Cost.<sup>2</sup> – con riguardo alla distribuzione territoriale delle funzioni fondamentali degli enti autonomi della Repubblica (lettera *p*, art. 117, II co., Cost.; III co. art. 116 Cost.), alla disciplina della perequazione e a quella, più in generale, del cd federalismo fiscale (art. 119 Cost.)<sup>3</sup>, – di recente, ha portato l'Esecutivo ('Governo Conte 1', 'Governo Conte 2' e da ultimo 'Governo Draghi'<sup>4</sup>) ad adottare i decreti legislativi di attuazione dell'art. 119 Cost.<sup>5</sup>, unitamente ad alcuni tentativi (allo stato senza esiti) di attuazione dell'art. 116, III co., Cost., in tema di 'regionalismo differenziato'<sup>6</sup>. Un indirizzo – quest'ultimo – riguardato da un dibattito dottrinario quanto mai travagliato anche sulla scorta di alcune sue letture che vi hanno colto (in modo non

---

<sup>1</sup> F. Gallo, *Il futuro non è un vicolo cieco. Lo stato tra globalizzazione, decentramento ed economia digitale*, Palermo, 2019.

<sup>2</sup> S. Gambino, *Lo Stato regionale e delle autonomie locali fra riordino dei poteri e diritti. L'esperienza italiana nella prospettiva della revisione costituzionale e in quella comparata*, Rende, 2021.

<sup>3</sup> AaVv, *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014.

<sup>4</sup> Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta di mercoledì 3 Marzo 2021, audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, M.S. Gelmini: [www.camera.it](http://www.camera.it), su cui cfr. anche G. Mazzola, *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2021, 1.

<sup>5</sup> E. Jorio, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012.

<sup>6</sup> Prima della recente ripresa del dibattito, il tentativo più organico è costituito dalla *Bozza di legge quadro contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e degli obiettivi di servizio*. Il testo è anche disponibile in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

vanamente polemico) una *ratio* fattualmente secessiva<sup>7</sup>. Non potremo ora approfondire tale progetto nella configurazione politico-istituzionale che ne risulta dalle Intese (a suo tempo) sottoscritte fra le regioni promotrici (Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna) e lo Stato (Governo), volendo limitarci a sottolinearne i limiti con peculiare riguardo alle problematiche costituzionali poste dalla loro conformazione al principio unitario, a quello di eguaglianza (interpersonale e interterritoriale) e a quello solidaristico, colti – questi ultimi – come fondamento costituzionale della ‘cittadinanza sociale e unitaria’<sup>8</sup>.

Alcune formule normative impiegate dal legislatore di revisione del più recente ventennio – come quella che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei ‘livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali’, unitamente alle forme seguite nell’allocazione territoriale delle competenze di tipo cripto/federali (secondo una pungente lettura propongono di recente in dottrina) – in tale prospettiva, erano state già approfondite dalla maggioritaria dottrina costituzionale, nell’analisi dei limiti attuativi delle revisioni costituzionali in tema di federalismo fiscale, secondo le scelte accolte, prima, nella legge n. 42/2009 e, successivamente, per come si è ricordato, nei contrastati indirizzi accolti nelle bozze di intesa fra lo Stato e le regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna. Quanto alle molteplici questioni sollevate dal progetto di ‘regionalismo differenziato’, così, ci limiteremo ai meri profili posti dal rapporto fra le nuove competenze attribuite alle regioni (e agli enti autonomi della Repubblica) e la garanzia dei diritti di cittadinanza ‘unitaria’ e ‘sociale’ nell’ottica della lettera *m* dell’art. 117 Cost. L’analisi in materia muove, in particolare, dalle modalità previste dall’art. 119 Cost. (e dalla legge delega di attuazione, n. 42 del 2009), le une e l’altra volte ad assicurare alle regioni e agli enti autonomi della Repubblica le risorse necessarie alla integrale copertura finanziaria delle funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119, IV co., Cost.)<sup>9</sup>.

Con riguardo alla definizione delle funzioni fondamentali degli enti autonomi della Repubblica (art. 117, II co., lett. *p*, Cost.), invero, tali competenze apparivano sguarnite da norme costituzionali specifiche di garanzia che potessero risultare maggiormente puntuali (ed efficaci) di quanto non potesse assicurare successivamente la (già richiamata) ‘legge Delrio’, nonché relativamente ai contenuti essenziali delle esigenze poste dalla ‘perequazione finanziaria’ e dalla concretizzazione legislativa dei LEP.

<sup>7</sup> G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2018; M. Villone, *Italia, divisa e diseguale*, Napoli, 2019; M. Dogliani, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano* e F. Pallante, *Autonomia differenziata: un pericolo per l’unità nazionale?*, ambedue in *Il Piemonte delle autonomie*, 2018, 3.

<sup>8</sup> In tema cfr. anche il nostro *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 5.

<sup>9</sup> G. Massa Gallerano, *Autonomia finanziaria e solidarietà. Una comparazione tra Spagna e Italia*, Napoli, 2021.

Una perequazione che, se individuata nella forma della mera redistribuzione compensativa, non avrebbe potuto porsi – per come sarebbe stato necessario – come garanzia della esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni relative (soprattutto ma non solo) alla sanità, all’assistenza sociale, all’istruzione e al trasporto pubblico locale, ponendosi come idonea, in tale prospettiva, ad assicurare la effettività della previsione costituzionale in tema di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, “che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Una garanzia – questa – pretesa dalla Costituzione (117, II co., lettera *m*; 119, IV co.), che fosse sinonimo di certezza di erogazione in favore della collettività, attraverso un percorso di solidarietà condizionata al conseguimento degli obiettivi di risanamento prestazionale e di rilancio dei territori (regioni ed altri enti autonomi della Repubblica) con minore capacità fiscale per abitante, beneficiari dell’intervento riallocativo (e redistributivo). In un simile quadro, prima e dopo le misure di attuazione del regionalismo differenziato (tuttora al mero stato progettuale), così, il profilo centrale del tema a noi pare non circoscrivibile a quello del mero riparto delle competenze fra Stato e regioni (che pure risulta richiedere un adeguato riordino costituzionale alla luce dei recenti riscontri problematici evidenziati nella prassi, con riguardo alle misure di contrasto della pandemia da Covid-19 adottate in alcune regioni), dovendo portare a interrogarsi sulle problematiche sollevate dal nuovo assetto delle competenze sancito dalla revisione costituzionale del Titolo V con riguardo alla garanzia del principio di eguaglianza fra i cittadini e dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale), più in generale, posti (unitamente agli altri principi fondamentali sanciti in Costituzione) a vero e proprio fondamento assiologico della Repubblica.

Da tale prospettiva, si deve infatti sottolineare come la previsione accolta nella lettera *m* dell’art. 117, II co. della Costituzione non attribuisca alla legislazione esclusiva dello Stato la sola competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti sociali, estendendosi, con formulazione dalla natura garantistica, anche ai diritti civili, di modo che i primi e i secondi possano essere “garantiti su tutto il territorio nazionale”. Alcune considerazioni s’impongono in tale prospettiva per inquadrare tale fondamentale profilo che si pone come limite nell’attuazione delle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria (di entrata e di spesa) ed ora in tema di contrasto delle stesse asimmetrie del regionalismo che si aggiungeranno (quando e ove attuate) rispetto a quelle (invero) già presenti nella formulazione originaria della Costituzione repubblicana. In merito, è stato già argomentato come, diversamente da quanto previsto nell’originario ordinamento regionale, il novellato Tit. V Cost. introduca un rapporto esplicito e diretto fra ‘nuovo’ regionalismo e novellate modalità di disciplina dei diritti sociali e civili. La quantità e la qualità della nuova allocazione delle competenze a livello regionale (che ora potrà ampliarsi con l’attuazione dell’art. 116, III co., Cost.) – se non proprio ai sistemi federali e confederali –, in tale prospettiva, appare comparabile a quella realizzata nelle Comunità

autonome spagnole alla luce del ‘principio dispositivo’ ivi costituzionalmente sancito, differenziandosene, oltre che per la cornice costituzionale della forma di Stato, per le tecniche istituzionali dell’allocazione delle competenze e della relativa legislazione di attuazione. In questo senso, così, può anche comprendersi l’enfasi del mondo politico quando (con non malcelata enfasi) ha utilizzato il termine federalismo per inquadrare il nuovo assetto ordinamentale accolto nella revisione costituzionale del titolo V.

Nell’assegnare alla legislazione esclusiva dello Stato la materia/funzione della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, l’art. 117, II co., lettera *m*, della novellata disposizione costituzionale, in tale ottica, mira ad assicurare la garanzia del principio di uguaglianza di fronte alla legge – da intendersi come uguaglianza di fronte alla Costituzione – su tutto il territorio nazionale. Con riguardo specifico a tale profilo – quello cioè dei rapporti fra autonomia regionale, diritti fondamentali e principi costituzionali di unità e indivisibilità della Repubblica – una riflessione, ancorché essenziale, appare necessaria, ove si muova dal chiaro indirizzo giurisprudenziale del Giudice delle leggi già seguito nel giudizio di legittimità costituzionale di due leggi regionali (nel fondo ancora recenti) della Regione Veneto (n. 15/2014 e n. 16/2014). In esse il legislatore regionale mirava a dare concreta attuazione a un indirizzo legislativo nella direzione di un regionalismo che già (quasi) un decennio fa – e non certo in modo irragionevole – era stato colto dalla Corte costituzionale come idoneo a produrre inammissibili “sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all’art. 5 Cost.” (sent. cost. n. 118/2015). Richiamando quanto già argomentato nella risalente sentenza n. 1146 del 1988, a garanzia di tali principi fondamentali dell’ordinamento repubblicano, in tale prospettiva, la Corte sottolineava come “L’unità della Repubblica (costituisse) uno di quegli elementi così essenziali dell’ordinamento costituzionale da essere sottratti al potere di revisione costituzionale”.

Tanto essenzialmente ricordato di un indirizzo giurisprudenziale quanto mai chiaro del Giudice delle leggi su tematiche di riforma tuttora oggetto, nel fondo, di iniziativa politico-costituzionale nel quadro del presente dibattito politico-istituzionale del Paese, così, possiamo ritornare alla riflessione sui tentativi di riforma del regionalismo differenziato. Nel merito concreto di tale complessa (e contrastata) questione, si può osservare come il legislatore di revisione si sia comunque mosso in una cornice costituzionale nella quale ha assunto come superato il risalente modello dell’uniformismo e del centralismo, un modello rispetto al quale, nella prassi, era corrisposto una legislazione regionale sostanzialmente omologa (‘fotocopia’). Rispetto ad un simile orizzonte, si ponevano (fattualmente) come evenienze possibili la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini (eguaglianza interpersonale) all’interno di ogni singola Regione e

(soprattutto) con riferimento al luogo di residenza (eguaglianza interterritoriale). Mentre, rispetto alla prima, richiamata, situazione fattuale, potevano risultare bastevoli le previsioni costituzionali di divieto di discriminazione fra i soggetti (art. 3, I co., Cost.), le eventuali disequaglianze interterritoriali sarebbero risultate senza copertura costituzionale; ciò soprattutto in considerazione della realtà socio-politica del Paese, (al tempo e tuttora) caratterizzata da una irrisolta ‘questione meridionale’, da cogliere come (non superato) divario socio-economico fra Nord e Sud del Paese (e che di recente ha trovato un riconoscimento, almeno indiretto, fra l’altro, nella previsione della ‘perequazione infrastrutturale’ come misura necessaria ad assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli di prestazioni o gli obiettivi di servizio (per come richiamati nell’art. 1.1 della Proposta di legge Boccia).

È soprattutto rispetto a tale possibile disequaglianza che costituisce garanzia dei diritti di cittadinanza (‘unitaria’ e ‘sociale’) la richiamata previsione di cui alla lettera *m* dell’art. 117, II co., Cost., nonché la previsione del limite costituito dai ‘principi fondamentali’ riservati alla legislazione dello Stato con riguardo alle competenze concorrenti delle regioni (art. 117, III co., Cost.), da estendersi, nell’indirizzo che qui seguiamo, anche a quelle residuali/esclusive delle stesse (come già sancisce l’art. 117, I co., Cost.). In tale ottica, come era stato già autorevolmente osservato<sup>10</sup>, si osserva come non risulta convincente (né condivisibile) quella discutibile lettura che argomenta nel senso di cogliere nell’attuazione dell’art. 116, III co., Cost. una (possibile) via per sottrarsi al rispetto dei ‘principi fondamentali’ delle materie di competenza concorrente riservati alla competenza esclusiva del legislatore statale. Così, se alle possibili lesioni del principio di eguaglianza interpersonale e interterritoriale (anche in ragione del novellato art. 116, III co., Cost.) il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le disposizioni di cui alla lettera *m* dell’art. 117, II co., Cost. e con i controlli sostitutori previsti nell’art. 120, II co., Cost., nella stessa ottica garantistica (di cittadinanza ‘unitaria’ e ‘sociale’) deve assumersi operante l’intero sistema dei ‘principi fondamentali’, nonché delle disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali, in quanto ‘patrimonio costituzionale’ da assumersi come indisponibile alla discrezionalità del legislatore (ordinario e regionale) e alla stessa revisione costituzionale, in ragione del suo costituire ‘principio supremo’ dell’ordinamento costituzionale, secondo un risalente indirizzo giurisprudenziale (sent. cost. n. 1146 del 1988).

Nell’attuazione del principio di eguaglianza e di solidarietà, alla ‘Repubblica’ (ora intesa, ai sensi dell’art. 114 Cost., come l’insieme pariordinato costituzionalmente di tutti i pubblici poteri, statali e territoriali), spetta di far valere, a titolo di solidarietà e di ‘coesione sociale’, tutte quelle garanzie che concorrono, con il principio di eguaglianza

---

<sup>10</sup> L. Elia, *Introduzione ad A. Anzon, I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008.

sostanziale, a superare le diseguaglianze originate nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Al legislatore statale (e al Governo in sede di controllo sostitutorio), nell'esercizio dei poteri normativi di cui è costituzionalmente titolare, e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, così, compete di assicurare la tutela della 'unità giuridica' e della 'unità economica'. Allo stesso legislatore compete, in particolare, la tutela dei 'livelli essenziali delle prestazioni' concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, *potendo* (da leggere comunque come *dovendo*) lo Stato-Governo, in tal senso, sostituirsi agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nelle ipotesi normative fissate in Costituzione (art. 120, II co.) e nel rispetto delle procedure legislative relative a tale controllo (art. 8 della l. n. 131/2003). Pertanto, se pure, in via di principio, la previsione di cui all'art. 117, II co., lettera *m*, Cost. poteva (perfino) non apparire strettamente necessaria ai fini della tutela dei diritti fondamentali costituzionali, tale disposizione trova ora la sua motivazione – si direbbe perfino pedagogica – nella esigenza di rendere esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato modifiche sostanziali in tema di garanzie costituzionali accordate ai principi e ai diritti fondamentali.

Nell'ottica dell'attuazione del federalismo fiscale, dapprima, e (ove attuato) del regionalismo differenziato (atteso dalle tre regioni che hanno avviato la procedura prevista nell'art. 116, III co., Cost.), così, deve sottolinearsi come l'ordinamento costituzionale non possa non far valere i limiti (all'esercizio della potestà legislativa delle Regioni ordinarie e a statuto eventualmente differenziato) – già pienamente costituzionalizzati nell'art. 117, I co., Cost. – posti dal rispetto della Costituzione nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. La legislazione 'concorrente' nelle nuove materie di cui le Regioni sono titolari (soprattutto la tutela della salute, per quanto ora di rilievo), significativamente rafforzata rispetto al previgente art. 117 Cost. – quella derivante da ciò che potremmo chiamare il 'principio dispositivo all'italiana' (art. 116, III co., Cost.) e quella attribuita residualmente (si pensi, in tal senso, al rilievo fondamentale nelle politiche pubbliche locali occupato dalla materia dell'assistenza sociale) dovranno esercitarsi – con le possibili differenziazioni di *status* delle Regioni medesime – senza mettere in questione lo 'statuto della cittadinanza', che dovrà restare 'nazionale' e 'sociale', assicurando, in tal modo, i livelli essenziali di prestazioni in materia di diritti civili e sociali, e con essi l'inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale tra i soggetti e le diverse aree del Paese<sup>11</sup>. Nel merito delle scelte di attuazione del novellato Titolo V Cost., tuttavia, come è stato sottolineato in

---

<sup>11</sup> Cfr. anche il nostro *Stato regionale, principio di eguaglianza, diritti sociali. Problematiche di effettività con particolare riguardo alla tutela della salute*, in *DPCE online*, 2021, 2.

dottrina, il riparto operato dal legislatore di revisione costituzionale è apparso complesso, e talora perfino confuso e “ingenuo” nella sua “pretesa” di fermare il moto irreversibile degli interessi a base dell’ordinamento<sup>12</sup>. Ancora una volta, pertanto, era (ed è) all’interprete e al Giudice delle leggi che occorreva (e occorre) rivolgersi al fine di poter integrare in un quadro di compatibilità costituzionali le opzioni differenziate del legislatore statale e di quello regionale.

Quanto in particolare ai contenuti materiali dei livelli essenziali in materia di diritti civili e sociali, tuttavia, l’interpretazione dottrinarica dei contenuti materiali dell’art. 117 Cost. in materia ha rinvio a letture differenziate fra loro, a seconda che prevalesse o meno un orientamento (culturale e istituzionale) di discontinuità rispetto alla disciplina previgente. Nell’ottica delle previsioni sancite dall’art. 117, I co., Cost. e dall’art. 117, II co., lettera *m*, Cost., la questione fondamentale, così, è apparsa (fin qui) quella sollevata dalla individuazione dei limiti cui risulta sottoposta la potestà legislativa regionale (concorrente e residuale) alla cui disciplina si è ispirato il legislatore di revisione costituzionale quando ha limitato tale potestà con la determinazione di ‘principi fondamentali’. Ma la questione nasce soprattutto dalle possibili risposte alle questioni circa la possibilità di estendere o meno tale regime di vincoli alla stessa potestà legislativa ‘esclusiva’/‘residuale’ delle Regioni nonché, in futuro, ai vincoli delle materie riguardate dalle intese sulle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (di cui all’art. 116, III co., Cost.). È in questa ottica, pertanto, che appare pienamente fondata quella lettura che invoca la finalità garantistica di tutela del bene costituzionale della ‘unità giuridica’, e con essa la protezione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, a prescindere dai confini territoriali dei governi locali e dalle ‘ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia’, come titolo di legittimazione della potestà legislativa statale nel motivare l’intervento, oltre che attraverso principi fondamentali, anche attraverso una specifica disciplina, di natura trasversale, capace di penetrare nell’ambito regolativo della stessa potestà legislativa regionale.

Nel nuovo quadro costituzionale (letto nella prospettiva di attuazione dell’art. 116, III co., Cost.), così, se per le regioni si aprono nuovi ambiti regolativi e di garanzia in ordine alla materia dei diritti (civili e sociali), al contempo, si conferma la competenza dello Stato a intervenire nella loro disciplina sia attraverso la statuizione di principi fondamentali delle materie attribuite alla competenza concorrente delle regioni che attraverso regole legislative, gli uni e le altre, in ogni caso, rispettosi dei principi fondamentali costituzionali e fra essi, in particolare, dei principi di uguaglianza e di solidarietà. Se dunque si vuole assicurare piena attuazione ad un principio

---

<sup>12</sup> W. Nocito, *Lo Stato regionale alla luce di un ventennio di riforme e nel prisma dell’esperienza e della riflessione dottrinarica: un modello aperto che richiede un approccio di realismo critico*, in *La cittadinanza europea*, 2021, 1.

finora ampiamente eluso – superando ritardi ma anche (discutibili) uniformismi accumulati fin qui dal legislatore statale – si tratta di assicurare piena attuazione ai principi fondamentali della Costituzione ed in particolare a quelle previsioni stabilite nell'art. 117 Cost., volte ad assicurare la 'perequazione delle risorse finanziarie', nonché la 'determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali', in modo che possano essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, la legislazione attuativa delle riforme costituzionali del titolo V non sembra aver apportato fin qui contributi risolutivi.

Pur costituendone un presupposto indefettibile, sotto tale profilo, si osserva come, benché opportuna, non risulti ancora sufficiente quella 'perequazione infrastrutturale' (che aveva comunque trovato positivo accoglimento nel progetto di regionalismo differenziato accolto a suo tempo nella Bozza di legge predisposta dal ministro Boccia), se la stessa non si accompagna con la più generale attuazione della perequazione finanziaria e con la determinazione dei LEP in materia di diritti civili e sociali e con la ridefinizione del quadro di riallocazione territoriale delle funzioni (Carta delle autonomie, richiesta dalla lettera *p* dell'art. 117, II co., Cost.). Solo questi ultimi, infatti, oltre ad un vincolo idoneo per il legislatore e l'amministrazione nella relativa attuazione, possono costituire parametro costituzionale essenziale nel ricorso giurisdizionale da parte dei soggetti innanzi alla Corte costituzionale, senza il quale si incorre nel rischio di una possibile regressione della effettività dei diritti fondamentali e con essa della relativa esigibilità. Da parte sua, la giurisprudenza costituzionale ha concorso a garantire i fondamentali principi costituzionali in tema di unità giuridica e di unità economica sanciti dalla Carta costituzionale, flettendo in tale prospettiva una volontà politica spesso indisponibile a riconoscere – conformandovisi – i principi fondamentali unitari e sociali dello ordinamento costituzionale (a partire dal fondamentale principio di uguaglianza formale e sostanziale, interpersonale e interterritoriale e a quello di solidarietà) che ritroviamo alla base – e come suo fondamento assiologico – della Carta costituzionale.

Tuttavia, l'approccio seguito fin qui potrebbe perfino risultare ispirato ad una valutazione severa dell'indirizzo politico seguito dal legislatore di attuazione del tit. V Cost., soprattutto con riguardo alle disposizioni di cui agli artt. 117, 118, 119 e 120 Cost., prima, nonché (dei tentativi) di attuazione dell'art. 116, III co., Cost. Appoggiandosi a una valutazione ampiamente discussa in dottrina e condivisa dalle (maggioritarie) forze parlamentari, lo sforzo del legislatore di revisione costituzionale a cavallo del biennio 1999/2001, e quello (successivo) di attuazione (con la l. n. 42/2009 prima, e con le proposte sul regionalismo differenziato, successivamente), nel ventennio che lasciamo alle spalle, non potevano sottrarsi alle turbolenze di una società scossa nel profondo dalla crisi economica, prima, e dalla crisi

pandemica, successivamente, che la politica costituzionale ha anche registrato come emersione di (irragionevoli) pretese (fattualmente) secessive da parte di alcuni territori (fiscalmente più ricchi), fondate su basi culturali e politiche che si ispirano a un sovranismo fattuale basato su rivendicazioni identitarie di tipo territoriale, che potrebbero configurarsi come veri e propri ‘sovertimenti istituzionali’, che già in passato, per come si è ricordato, erano stati censurati dal Giudice delle leggi per la loro incompatibilità con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all’art. 5 Cost. (sent. cost. n. 118/2015).

Per l’insieme di tali ragioni, l’attuazione del tit. V Cost. ha fatto registrare non irrilevanti difficoltà che hanno richiesto reiterati interventi della Corte costituzionale sulla gran parte delle competenze previste nell’art. 117 Cost. (soprattutto III co.), con l’effetto – sottolineato dalla dottrina regionalistica – di una sostanziale riscrittura giurisdizionale del riparto delle competenze fra Stato e Regioni, fondata sulla sua rilettura (convincente per chi scrive, nell’ottica dell’analisi che si sta seguendo) in una ottica di sussidiarietà verticale degli ambiti competenziali che il legislatore di revisione aveva assegnato alla competenza esclusiva dello Stato quanto alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, alla legislazione concorrente quanto alla “*tutela della salute*” e a quella residuale delle Regioni (quanto all’assistenza sociale). Destino – quest’ultimo – registrato dalla stessa autonomia finanziaria della Repubblica e dal coordinamento (fra finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni). In tale prospettiva, l’attuazione dell’art. 119 Cost. ha dovuto registrare fin qui l’impatto problematico segnato dalle incertezze della legge di delega n. 42/2009 intervenuta a (quasi) dieci anni dalla revisione costituzionale del tit. V e a tutt’oggi (almeno parzialmente) inattuata, pur nel quadro dell’adozione di diversi decreti legislativi di (parziale) tentativo di attuazione. In tale prospettiva, l’attuazione del federalismo fiscale (finalità ispiratrice dell’appena richiamata legge) ha consegnato al Paese un prodotto legislativo (necessario e) certamente rilevante (ancorché costituito da principi di complessa armonizzazione) ma senza riuscire a tradurlo in pratica attuazione e non mancando comunque (nel testo della legge di delega n. 42/2009) più di un profilo di dubbia legittimità costituzionale che la Corte avrebbe potuto vagliare qualora la legge avesse potuto trovare compiuta attuazione e fosse stata eventualmente sottoposta al suo sindacato nei profili di più evidente dubbiosità costituzionale.

Con riguardo al ‘regionalismo differenziato’, a venti anni dal novellato titolo V costituzionale, pur nel susseguirsi di maggioranze politiche con sensibilità differenziate, l’attuazione dell’art. 116, III co., Cost., tuttavia, non è riuscita ad approdare alla definizione di una bozza di legge capace di conseguire l’accordo delle diverse maggioranze parlamentari che si sono succedute nel tempo. In un simile quadro, così, dai tentativi di attuazione del

‘federalismo fiscale’ il legislatore ha mosso verso l’attuazione dell’art. 116, III co., Cost, in tema di ‘regionalismo differenziato’. Una prospettiva – quest’ultima – che, già al tempo della revisione costituzionale in materia, aveva sollecitato autorevoli valutazioni preoccupate in dottrina. Qualora fosse stato adottato secondo le intese convenute con il Governo da parte delle tre Regioni a suo tempo proponenti specifiche Intese (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna), infatti, un simile indirizzo politico avrebbe potuto incorrere nel rischio di violare i principi costituzionali di unità giuridica e di unità economica, mettendo in questione il principio di autonomia territoriale e violando il principio costituzionale di eguaglianza (interpersonale e interterritoriale) e di solidarietà.

## 2. Riparto territoriale delle competenze in materia sanitaria e problematiche (tuttora aperte) di coordinamento. Recenti letture del Giudice delle leggi

Fra le tematiche discusse nel più recente dibattito sulle misure di contrasto della pandemia da Covid-19, una fra le altre si presenta, al contempo, di interesse teorico e al contempo di piena attualità, quella posta dalla risposta agli interrogativi costituzionali sollevati dalla pandemia con riguardo alle problematiche di effettività del diritto alla salute come “diritto fondamentale dell’individuo e interesse della collettività” e della relativa *tutela* nel quadro dei principi costituzionali alla base dello Stato unitario e regionale.

In tale prospettiva, la riflessione trova nuovo materiale di riflessione nella recente pronuncia del Giudice delle leggi (sent. n. 37/2021), nel giudizio di legittimità costituzionale concernente diverse disposizioni della legge regionale (della Valle d’Aosta) n. 11 del 2020, ma anche nella sent. cost. n. 198/2021, in tema di rapporti fra decreti-legge e decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. In tale prospettiva, si ricorda come nella sent. n. 37/2021 si contengano argomentazioni fondamentali ai fini della risoluzione della questione sollevata nel ricorso alla Corte costituzionale relativamente alla spettanza statale delle competenze in materia di ‘*profilassi internazionale*’ (cons. dir. n. 7). Un riepilogo essenziale dei passaggi centrali all’interno dell’*iter* argomentativo della pronuncia potrà risultare utile nella prospettiva del ragionamento cui si vuole ora accennare. Nel richiamato *considerato in diritto*, il Giudice delle leggi argomenta, in termini netti rispetto al dubbio di costituzionalità sollevato alla sua giurisdizione, come il novellato art. 117 Cost. (II co., lettera *q*) – sulla base della diffusività che connota la malattia pandemica – confermi l’inquadramento “nella sfera della competenza legislativa esclusiva dello Stato la cura degli interessi che emergono innanzi ad una malattia pandemica di larga distribuzione geografica, ovvero tale da dover essere reputata internazionale”. Quanto alle questioni poste dalla esigenza di tutelare il diritto alla salute e al contempo l’interesse della

collettività, in tale ottica, la Corte osserva come “ragioni logiche, prima che giuridiche (sent. n. 5 del 2018) radicano nell’ordinamento costituzionale *l’esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute* e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività (sentt. n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)”<sup>13</sup>. Ogni decisione in materia – prosegue la Corte – per quanto di efficacia circoscritta all’ambito di competenza locale, ha un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla, conseguendone che una strategia sanitaria che non si prefigga “di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali”. Da qui, la motivazione aggiuntiva individuata nelle evidenti connessioni tra i profili ascrivibili alla competenza esclusiva dello Stato e quelli ascrivibili alle competenze concorrenti delle Regioni in tema di tutela (del diritto fondamentale) della salute e della protezione civile. Ne segue per la Corte – in modo logico – che “le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono quindi estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria ... In particolare, spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l’incolumità pubblica ... Se, dunque, sono le strutture sanitarie regionali ad adoperarsi a 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 di obiettivi che la medesima legge statale, e gli atti adottati sulla base di essa, fissano, quando coesenziali al disegno di contrasto di una crisi epidemica” (*cons. in dir.* 7.2.)<sup>14</sup>.

Rispetto ad un simile indirizzo giurisprudenziale, chiaro e lineare quanto ai titolari del potere e delle connesse responsabilità in tema di contrasto della pandemia che ne sono riguardati, può risultare comprensibile la ragione per la quale – nel quadro di una forma di Stato unitaria a base regionale, nel quale il principio pluralistico a livello territoriale è tenuto a conformarsi ai fondamentali principi unitari e di indivisibilità della Repubblica – può osservarsi che il tema dal quale muovere al fine di proporre alcune riflessioni di sintesi sulle tematiche in tema di distribuzione dei poteri

---

<sup>13</sup> Corsivi nostri

<sup>14</sup> Nell’ampia bibliografia in tema di contrasto della pandemia da Covid-19 cfr. almeno G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *UniCost.it*, 04/10/2020; M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova, 2020; G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d’eccezione*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 2020, 1; B. Brancati, A. Lo Calzo, R. Romboli, *Coronavirus e Costituzione. Una integrazione al Manuale di diritto costituzionale*, Pisa, 2021; F.S. Marini, G. Scaccia (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020; A. D’Atena, *L’impatto dell’emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers On Federalism*, 2021, 1, 1 ss.

(fra lo Stato e le Regioni) con riguardo alla materia sanitaria sia appunto quello posto dalle risposte agli interrogativi sulle problematiche costituzionali sollevate da ultimo dalla pandemia da Covid-19 relativamente alla tutela (del diritto fondamentale) della salute e ai soggetti sui quali ricade l'onere della sua tutela. Con riguardo alle tematiche costituzionali poste dalla effettività del valore personalistico e della tutela dei diritti fondamentali, in tale prospettiva, due principali problematiche si sono imposte all'attenzione generale nei due anni appena trascorsi ma che ora, – sia pure in modo mutevole in ragione della complessità epidemiologica in campo – sembrano aprirsi a più di una prospettiva ottimistica in ragione dei progressi scientifici della ricerca medica (con la sperimentazione di nuovi farmaci anti-Covid) e con essa della disponibilità (e della stessa maggiore efficacia) di nuovi vaccini e farmaci, che stanno già assicurando (sia pure con sacche di resistenza inesplorabili e sconsiderate) una protezione sufficientemente diffusa (ancorché non ancora piena e definitiva).

In tema, come si può osservare alla lettura delle argomentazioni della Corte, così, una prima questione pare cogliersi nelle incertezze della distribuzione delle competenze in tema di *tutela della salute* fra Stato e Regioni, ancorché la chiarezza dell'allocazione in capo alla competenza esclusiva del legislatore statale della materia della profilassi internazionale, per il Giudice delle leggi, non appariva revocabile in dubbio<sup>15</sup>. Tali incertezze in buona misura sembrano collegabili alla revisione del titolo V Cost. ma solo nella prospettiva fattuale della sua interpretazione dalla prospettiva regionale in una ottica di presidenzialismo 'strisciante'. Più che alla 'leale collaborazione', nella prassi, infatti, tale lettura si è ispirata ad una competizione conflittuale fra centro e periferia viepiù crescente con il passare del tempo e con lo stesso acuirsi della diffusione della pandemia, e che hanno concretamente imposto alle magistrature amministrative territoriali di occuparsi dell'esercizio del potere di ordinanza da parte dei vertici degli esecutivi (regionali e locali), procedendo all'annullamento di diverse ordinanze di Presidenti regionali ma anche di alcune ordinanze sindacali per mancato rispetto del parametro sancito nei specifici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri intervenuti in materia e prima ancora ai relativi dd.ll.<sup>16</sup>. Una questione – quest'ultima – che è ora chiarita dalla stessa sentenza

---

<sup>15</sup> G.M. Salerno, *Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: prime considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, 2, 458; M. Cosulich, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni*, in *Le Regioni*, 2021, 3, 572; 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 Quad. Cost.*, 2021, 2, 15; U. Adamo, *Di chi è la competenza nell'emergenza sanitaria? Osservazioni critiche sulle motivazioni adottate a supporto della decisione assunta dalla Corte costituzionale*, in *Intervento al Seminario Integración europea y descentralización territorial después de la pandemia* (Universidad de Granada, 29 de abril de 2022, in corso di pubblicazione).

<sup>16</sup> Fra gli altri, in part., R. Bin, *La 'leale collaborazione' tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, 2007, 3-4; Id., *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Le Regioni*, 2021, 3, 495; E.

n. 198/2021 della Corte costituzionale, in tema di rapporti fra d.l. e dpcm, le cui argomentazioni, invero, erano state già sviluppate dalla maggioritaria dottrina costituzionalistica.

Con riguardo alle pretese legislative della Regione Valle d'Aosta, nella richiamata sentenza n. 37/2021, il Giudice delle leggi ha potuto chiarire in modo risolutivo la questione posta dall'ambito materiale e dal connesso parametro riconosciuto alla competenza concorrente della regione in tema di 'tutela della salute', con argomentazione che nega ogni competenza regionale con riguardo alla questione sollevata. E lo argomenta ribadendo – con riguardo al parametro costituzionale delle disposizioni costituzionali invocate nel giudizio – come la materia oggetto del contrastato intervento legislativo regionale oggetto del ricorso ricada nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di 'profilassi internazionale' (art. 117, II co., lettera *q*, Cost.), materia quest'ultima – come la Corte sottolinea – che è da intendersi come "comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla", coinvolgendo in tal modo lo stesso sistema di rapporti di 'leale collaborazione' fra Governo e Regioni<sup>17</sup> ed escludendo in tal modo la stessa possibile riconducibilità al parametro dei 'livelli essenziali delle prestazioni'. Tale competenza, per la Corte, non ha tratti di trasversalità, per come assumeva la difesa regionale, per inferirne come essa si limitasse "a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente". Come la Corte afferma in modo inedito rispetto alla sua giurisprudenza precedente, "la materia della profilassi internazionale ha infatti un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina" (*cons. in dir.* 7).

### 3. Riflessioni di sintesi, a mo' di conclusione

Il tema centrale, come si è osservato, appare incentrarsi sulle relazioni fra funzioni pubbliche, principi costituzionali e garanzie concrete dei diritti della persona. Diritti che, nel caso della tutela della salute – e lo stesso potrebbe naturalmente dirsi per gli altri diritti sociali fondamentali – possono ben cogliersi nel loro connotare nel fondo la stessa effettività democratica dello Stato sociale. Una forma di Stato che, per essere rispettosa dei Principi fondamentali sanciti nella Prima Parte della Costituzione (e in particolare negli artt. 2 e 3, che fissano le basi costituzionali sul trinomio dignità-solidarietà-eguaglianza), deve assicurare a tutti i soggetti (cittadini ma non solo) l'ampio catalogo di diritti fondamentali accolti nella Prima Parte della

---

Catelani, *Centralità della conferenza delle regioni e delle province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio delle fonti*, fasc. spec. 2020.

<sup>17</sup> C. Padula, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2, 171; L. Cuocolo, F. Gallarati, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazoooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, 2021, 1, 11 ss.

Costituzione repubblicana, a partire dalla eguaglianza interpersonale e interterritoriale fra i soggetti e dalla solidarietà.

In un quadro giuridico nel quale il diritto alla salute (come “fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”) risulta pienamente garantito se le prestazioni sanitarie (di tipo preventivo, curativo e riabilitativo) pretese dal soggetto nei confronti delle amministrazioni competenti ad erogare i relativi servizi di cura e di assistenza sono pienamente assicurate, parlare di effettività del diritto fondamentale alla salute imporrebbe di richiamare in modo approfondito la distribuzione delle competenze (e le connesse responsabilità) fra i diversi livelli istituzionali della Repubblica (statale e regionale) e con essa la tematica della perequazione delle risorse finanziarie e della relativa idoneità ad assicurare la “integrale” copertura della spesa pubblica per l’esercizio delle competenze allocate a livello regionale (ma anche al livello locale). Una distribuzione delle competenze – questa – che è funzione della stessa chiarezza nella riallocazione costituzionale delle competenze e nella stessa gerarchia delle responsabilità in ciò che per la Costituzione è fondamentale; in breve, della stessa effettività del diritto alla salute (come di tutti gli altri diritti fondamentali, sociali e non). Una sfuggente ripartizione delle stesse – questo è quanto il Covid-19 sembra aver portato in evidenza – comporta incertezze e rischi di confusione, foriere di irresponsabilità oggettive delle amministrazioni competenti, da una parte, e venir meno delle garanzie di effettività del fondamentale diritto alla salute, dall’altra. Ora, quando si parla di compiti regionali in materia sanitaria (secondo le specifiche previsioni legislative delle funzioni di previsione, di cura e di riabilitazione già sanciti nella legge n. 833 del 1978), deve riflettersi alle forme di tutela della salute anche in ragione delle modalità della distribuzione delle competenze in materia fra Stato e Regioni (che, nelle previsioni della riforma costituzionale del titolo V, come si è osservato, appare (almeno per taluni profili) incerta e ‘confusa’, come la prassi amministrativa e sanitaria del contrasto del Covid-19 ha evidenziato nei diversi sistemi regionali del Paese (sia pure in modo accentuato in alcuni degli stessi), non dimenticando le stesse competenze dell’OMS, da una parte, e quelle delle autorità locali, dall’altra, con l’esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti da parte dei sindaci.

Una simile analisi deve dimostrarsi capace di individuare i nodi più significativi che la cronaca ha sottoposto all’attenzione del Paese. Tali nodi, invero, non riguardano il mero tema delle responsabilità quanto piuttosto quello – altrettanto rilevante – della (vera e propria) incertezza e della confusione dei poteri che il Paese ha avuto modo di conoscere al momento di interrogarsi (soprattutto ma non solo) sulla allocazione territoriale del Piano sanitario nazionale e sulla relativa spettanza/responsabilità delle competenze nell’adozione dei piani anti-epidemici e di protezione della salute pubblica a valle delle indicazioni di morbilità virale pervenute dall’OMS e al

momento di interrogarsi sulla spettanza della competenza-responsabilità in tema di programmazione e di acquisizioni dei fondamentali presidi sanitari (che la scienza medica assume essere assolutamente necessari per le finalità di contrasto della pandemia), la cui carenza è risultata pari alla loro necessità per le esigenze di assistenza e cura nelle strutture sanitarie del sistema sanitario regionale, anche nell'ottica del necessario sostegno alle note fragilità di alcune delle sue componenti territoriali e dei connessi riflessi sulla effettività della tutela della salute. La distribuzione asimmetrica di tali supporti e l'intera organizzazione sanitaria nelle diverse regioni, in una simile prospettiva, nella concretezza della osservazione da parte dei soggetti, per più profili, costituisce una vera e propria 'pietra di inciampo' nella cornice di un Paese (che si assume) 'unitario' da 170 anni a questa parte, e 'sociale' a partire dalla Costituzione repubblicana. La questione, pertanto, non è di poco momento avendo concreto riguardo (talora) allo stesso venire meno – non solo di una ordinaria adeguatezza della funzione sanitaria e assistenziale da parte del sistema sanitario regionale complessivo – di una necessaria funzione programmatica nella organizzazione del servizio di prevenzione a livello di rapporti fra Ministero della Salute, ISS e sistema regionale.

Alla luce di quanto osservato, il criterio da seguire nell'auspicato riordino delle competenze del complessivo ordinamento Stato-Regioni (indifferibile nell'ottica dell'analisi che precede) non potrà che favorire il livello statale ogni qualvolta il livello del bene giuridico meritevole di protezione – nel caso che qui rileva, la salute come diritto fondamentale della persona e interesse della collettività – riguardi un ambito materiale eminentemente generale che, pertanto, si pone (nella stessa prospettiva *de jure condendo*) come di (naturale) competenza statale, secondo una *ratio* di sussidiarietà ascendente che il Giudice delle leggi ha saputo ben riconoscere (a partire dalla sent. cost. 303/2003), ma senza quelle necessarie ricadute ordinamentali che valorizzassero le responsabilità del Parlamento nella 'riforma della riforma' in tema di riassetto delle competenze regionali. In tale prospettiva, pertanto, ripensare il regionalismo, come talora si assume nella opinione pubblica ed in una parte della stessa dottrina giuridica, non sarà facile nel quadro della tendenza in atto nella quale è dato registrare come più di un Esecutivo regionale, in modo inappropriato (e talora anche eccentrico), abbia preteso in modo discutibile di esercitare funzioni proprie del Presidente del Consiglio.

La 'fondamentalità' dei diritti fondamentali – fra essi il diritto alla salute –, in tale prospettiva, pertanto non potrà continuare a sottacere le problematiche della loro effettività i cui limiti (anche ma non solo negli anni più recenti) sono di chiara evidenza. Seguendo il criterio di cui si è appena detto si comprende, pertanto, come il Servizio Sanitario (SSN) debba essere effettivamente nazionale nella imputazione delle situazioni giuridiche riferibili ai diritti fondamentali (civili e sociali) e regionale nella relativa modulazione/articolazione territoriale, nella convincente ottica di attuazione

del principio di sussidiarietà. In tale prospettiva, le regioni non potevano essere raffigurate dal costituente repubblicano come il livello più adeguato a farsi carico di servizi pubblici all'altezza della garanzia della uguaglianza dei cittadini e della effettività dei relativi diritti. Averlo pensato e praticato in una revisione costituzionale (quella del 2001) si è rivelato ampiamente manchevole rispetto alla sfida della complessità e alla esigenza di garantire in modo effettivo beni indefettibili in democrazia, come l'eguaglianza di tutti in ciò che è fondamentale.

Il criterio da seguire nella 'manutenzione costituzionale', così, – come la Corte ha ribadito nelle sentenze anzi richiamate (n. 37/2021, n. 198/2021) – non potrebbe che favorire, in una ottica che è (sia fattualmente che costituzionalmente) di sussidiarietà verticale, il livello decisionale statale ogni qualvolta il livello del bene (giuridico) costituzionale meritevole di protezione – il diritto fondamentale alla salute nella sua dimensione individuale e collettiva – riguardi un ambito eminentemente generale e per questo di ambito statale, in virtù di una clausola che in tutte le democrazie viene comunemente qualificata come "clausola di supremazia", anche se già ora il testo costituzionale consente e garantisce la possibilità che lo Stato possa intervenire (anche in sostituzione) per tutelare l'uniformità dei (e nei) diritti fondamentali (ai sensi dell'art. 120 Cost.). La situazione emergenziale (tuttora in essere in ragione della persistenza delle potenzialità di contagio delle nuove varianti del virus), come pare potersi evidenziare in una riflessione di sintesi conclusiva, consegna una visione plastica di ciò che è la situazione ordinaria ... una situazione che (in special modo per le regioni meridionali, ma non solo, per come la vera e propria confusione gestionale nella sanità di alcune regioni del Nord ha evidenziato soprattutto durante il primo dei due anni di contrasto della diffusione della pandemia) appare perennemente in piena emergenza. È in un simile quadro che s'impone alla politica (nella fattispecie, quella sanitaria) un'attenta valutazione delle 'priorità costituzionali', e la salute (così come l'assistenza sociale e l'istruzione fra gli altri diritti sociali fondamentali), rivestono (nello spirito e secondo il testo della Costituzione) una manifesta *incomprimibilità*, nello spirito di un indirizzo giurisprudenziale già convincentemente argomentato dal Giudice delle leggi (sent. cost. 275/2016).

Silvio Gambino  
Dip.to di Scienze Politiche e Sociali  
Università degli studi della Calabria  
silvio.gambino@unical.it