

Relazioni intergovernative e settore sanitario. Il modello italiano alla prova della crisi

di Esteban Szmulewicz Ramírez e Simone Pitto*

Abstract: *Intergovernmental Relations and the Healthcare Sector: the Italian Model Facing the Crisis* - The article examines the dynamics of intergovernmental relations (IGRs) in Italy, focusing on the healthcare sector and the impact of the COVID-19 pandemic. The analysis highlights the evolution of IGRs as well as the interactions between different levels of government in Italy. During the pandemic, intergovernmental coordination was predominantly led by the central Government, revealing a trend toward centralization. The study also explores the challenges and limitations of the Italian IGR system, particularly the “three-pronged” conference system. It also discusses the system’s effectiveness and shortcomings, especially during crises such as the financial crisis of 2008 and the recent pandemic in comparison to the Spanish context. The authors argue that while these conferences play a crucial role in intergovernmental dialogue, they have shown political inadequacies and a lack of technical support, which has led to increased conflict and a drift from a model of collaborative governance.

2625

Keywords: Decentralization; Intergovernmental relations; Conferences; Regions; Healthcare system; Administrative cooperation

1. Premessa e metodologia

Nell’ambito della rapida crescita degli studi sulle relazioni intergovernative (di seguito “RIG”)¹, gli approfondimenti recenti si concentrano sulle esperienze di stati unitari con articolazioni decentrate come l’Italia² o il Regno Unito³. Si tratta di ordinamenti che abbracciano molteplici e variegate forme e gradi di decentramento.

* Sebbene il presente saggio nel suo complesso sia il frutto della collaborazione e del lavoro di entrambi gli autori, i paragrafi da 1 a 4 sono stati elaborati da Esteban Szmulewicz Ramirez e i paragrafi da 5 a 8 da Simone Pitto. Le conclusioni sono state redatte congiuntamente dagli autori.

¹ T. Hueglin, A. Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Toronto, 2015.

² E. Ceccherini, *Intergovernmental Relationships in Italy. A Feeble but Useful Model*, in E. Arban, G. Martinico, F. Palermo (eds.), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Abingdon, 2021.

³ P. Anderson, *Plurinationalism, Devolution and Intergovernmental Relations in the United Kingdom*, in Y. Fessha, K. Kössler, F. Palermo (eds.), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Cham, 2022.

Scopo del presente lavoro è quello di esaminare, alla luce degli studi recenti, la declinazione delle relazioni intergovernative in Italia nel settore sanitario, ponendola in relazione con le conseguenze dell'emergenza pandemia da Covid-19, al fine di analizzare come gli strumenti propri della dialettica intergovernativa tra Stato centrale e realtà sub-nazionali in Italia siano stati declinati di fronte ad un evento inedito come l'emergenza da Covid-19, sullo sfondo di una riflessione più generale su tali strumenti nel diritto comparato.

Più nel dettaglio, il presente saggio si propone di affrontare le seguenti *research questions*: (1) come si è sviluppato il sistema di RIG in Italia e come si colloca l'ordinamento italiano nel panorama comparato dei principali modelli di relazioni intergovernative; (2) come la pandemia da Covid-19, o più in generale le crisi che hanno colpito l'Italia negli ultimi decenni, hanno influenzato la forma e le dinamiche delle relazioni intergovernative; e, infine, (3) quali sono le sfide future che il sistema di relazioni intergovernative italiano dovrà affrontare.

Tralasciando una prospettiva meramente statica nell'analisi della distribuzione verticale dei poteri, delle competenze e delle risorse finanziarie, si tenterà in questa sede di analizzare invece le relazioni intergovernative nella loro prospettiva dinamica⁴; ciò richiede l'adozione di un approccio attento alla materialità del diritto o al "*law-in-action*", piuttosto che al "*law in the books*". In questa prospettiva, obiettivo primario del contributo è quello di esaminare l'interazione tra il quadro giuridico e il contesto politico, ponendo l'accento su eventuali discrepanze tra le pratiche di governo effettive e il disegno costituzionale⁵.

Per quanto riguarda la metodologia che verrà utilizzata, il presente scritto muoverà innanzitutto da un'analisi del quadro teorico rilevante, muovendo da una ricostruzione della letteratura nazionale ed internazionale sulle relazioni intergovernative. Di seguito, verranno identificati alcuni dei principali modelli di articolazione delle RIG presenti in alcune esperienze di stati regionali apprezzabili nel diritto comparato. Successivamente, si prenderà in considerazione il caso studio rappresentato dal modello italiano, per indagare il modo in cui il sistema di RIG di tale ordinamento è stato influenzato e si è adattato alla crisi sanitaria. Nella successiva parte del contributo, si cercherà di discutere la risposta del sistema di RIG italiano alla prova dell'emergenza, riconnettendola all'attuale dibattito dottrinale sull'evoluzione delle relazioni intergovernative in Italia, oltre che agli spunti provenienti da altri ordinamenti.

⁴ E. Szmulewicz Ramírez, *Intergovernmental Relations*, in J. Cremades, C. Hermida (eds.), *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*, Cham, 2023.

⁵ R.A. Rhodes, *Governance and Public Administration*, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, 2000, 54-90.

2. Decentramento e relazioni intergovernative

Prima di passare ad analizzare il caso italiano e la sua evoluzione, è necessario chiarire alcuni aspetti definitivi e concetti chiave utilizzati nel presente studio. Innanzitutto, le relazioni intergovernative possono essere definite come l'insieme delle interazioni tra livelli di governo in un sistema ispirato al pluralismo territoriale. Lo studio delle relazioni intergovernative comprende l'analisi delle istituzioni e dei processi di cooperazione (ad esempio, consultazione, codecisione e coordinamento), nonché il concorso tra diversi livelli di governo ma anche le attività di controllo e persino di imposizione di determinate condotte⁶.

Altro aspetto di rilievo delle RIG riguarda la loro utilità quale strumento di gestione dei potenziali conflitti tra livelli di governo: un sistema di relazioni intergovernative strutturate, infatti, include un complesso di istituzioni e procedure che consentono di coordinare il lavoro dei vari attori governativi, contribuendo anche alla prevenzione di eventuali attriti istituzionali grazie alla delimitazione delle rispettive sfere di influenza⁷. Queste caratteristiche hanno portato la dottrina a fare riferimento al concetto di “federalismo o regionalismo esecutivo” per descrivere il funzionamento delle RIG⁸. Alcuni autori hanno così proposto di distinguere tra la distribuzione formale dei poteri (costituzione intergovernativa), le relazioni organizzative e i collegamenti tra le unità di governo (relazioni intergovernative) e le attività e le procedure di risoluzione dei problemi del modello (gestione intergovernativa)⁹. Il presente contributo si concentrerà soprattutto sulle prime due accezioni.

Fondamentale per la comprensione delle RIG è anche la distinzione tra cooperazione e coordinamento tra livelli di governo. Le relazioni caratterizzate da un ruolo dominante dello stato centrale vengono qualificate come coordinamento, mentre la parità di tutti i livelli di governo coinvolti è considerata un indice della cooperazione¹⁰. A sua volta, la cooperazione può essere verticale, ad esempio nel caso di accordi volontari tra governi centrali e subnazionali, ovvero orizzontale, come nel caso della cooperazione intercomunale o interregionale. Il federalismo cooperativo è caratterizzato dalla presenza di quest'ultima tipologia di RIG¹¹.

⁶ J. Poirier, C. Saunders, J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*, Oxford, 2015.

⁷ F. Palermo, *Federalism*, in J. Cremades, C. Hermida (eds.), *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*. Switzerland, 2021.

⁸ R. Watts, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, 1989.

⁹ T. Toonen, *Multi-level governance and intergovernmental relations: integrating the theoretical perspectives*, in E. Ongaro, A. Massey, M. Holzer, E. Wayenberg (eds.), *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States*, Cheltenham, 2021, 34-46.

¹⁰ E. Ceccherini, *Intergovernmental relationships in Italy*, cit., 69.

¹¹ T. Börzel, *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, 2001.

In termini di vantaggi offerti, i punti di forza delle RIG si apprezzano con riguardo al potenziale miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione esecutiva, soprattutto se paragonata alle lunghe e complesse procedure che caratterizzano di norma le relazioni cooperative parlamentari. Nel corso del tempo, infatti, la creazione di strutture di condivisione del potere tende a creare una certa "routine" o stabilità nella dialettica tra i *partner*, siano essi livelli governativi o gruppi di interesse; ciò può favorire tempi decisionali più ridotti rispetto a quelli assembleari, anche grazie a contesti deliberativi più ristretti e spesso caratterizzati dalla compresenza di componenti tecniche e politiche. D'altra parte, è stato notato che ciò può talvolta costituire l'anticamera di fenomeni di instabilità a lungo termine¹².

Le RIG si possono anche accompagnare a criticità e sfide sul piano della legittimità democratica e della responsabilità interistituzionale. Alcuni meccanismi di coordinamento informale durante la pandemia da Covid-19 hanno dato luogo ad un disallineamento da parte di alcune unità subnazionali e ciò si apprezzerà anche con riguardo al caso italiano¹³. Sotto altro profilo, è stato argomentato che i meccanismi di coordinamento tipici delle RIG difettano, in taluni casi, della necessaria legittimazione democratica ma anche di una strutturata articolazione delle responsabilità che, di contro, altri meccanismi formali e più strutturati potrebbero contribuire a fornire¹⁴.

Un'ulteriore criticità da evidenziare è il rischio che le RIG possano contribuire ad affievolire i meccanismi di *accountability* e la responsabilità dei governi nei confronti delle rispettive assemblee legislative ma anche degli elettori e dell'opinione pubblica¹⁵. Diversamente dalle procedure di tipo assembleare e parlamentare, improntate al principio di pubblicità degli atti, infatti, la natura "a porte chiuse" delle RIG può condurre a soluzioni non ottimali dal punto di vista della trasparenza delle procedure.

L'attuazione del principio di sussidiarietà, in generale, implica la creazione di molteplici sedi di gestione del potere, le quali devono ovviamente essere soggette al controllo democratico. A tal fine, l'architettura istituzionale dovrebbe incoraggiare il coordinamento tra i livelli di governo allo scopo di massimizzare le possibilità di ottenere migliori risultati¹⁶. Vanno quindi promosse relazioni concilianti e ispirate alla leale collaborazione ma anche dinamiche istituzionali improntate all'inclusività, sia con riguardo agli interessi sociali e ai differenti *stakeholders* sia rispetto all'articolazione delle strutture territoriali. Queste ultime vanno inoltre dotate della capacità di fornire meccanismi autorevoli ed efficaci per

¹² A. Lijphart, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, London - New York, 2008.

¹³ Si vedano al riguardo le considerazioni riportate *infra* nel par. 7.

¹⁴ E. Nader, M.C. Fuchs, D. Méndez, *Estudio comparado: respuesta de los países federales y no federales ante la pandemia*, in E. Nader, M.C. Fuchs (eds.), *Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*, Bogotá, 2021.

¹⁵ S. Greer, *Conclusion: Territorial Politics Today*, in S. Greer (ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, London, 2008.

¹⁶ N. Barber, *The Principles of Constitutionalism*, Oxford, 2018, 187-218.

raggiungere e attuare gli accordi¹⁷. In definitiva, affinché il costituzionalismo e il governo multilivello si completino a vicenda, è necessario fornire adeguati canali di coordinamento e cooperazione tra i diversi livelli di governo, per evitare di minare l'uguaglianza di fronte alla legge ed al fine di stabilire una *governance* integrata e un intervento pubblico più coordinato e coerente.

3. Relazioni intergovernative e gestione delle crisi

È stato sottolineato che gli ordinamenti decentrati possono risultare più efficaci nel coordinare le risposte di fronte a crisi rispetto a quelli centralizzati, a condizione che le relazioni tra i diversi livelli di governo siano strutturate in modo da garantire stabili percorsi di composizione delle tensioni istituzionali e che i governi subnazionali abbiano la capacità e il mandato per negoziare con il centro¹⁸.

Poiché le contingenze e i contesti di riferimento variano in modo anche significativo tra le diverse esperienze statuali, strutture di *governance* articolate possono talvolta dimostrarsi efficaci, promuovendo al contempo l'innovazione locale nell'affrontare le crisi. Gli autori della c.d. teoria organizzativa hanno evidenziato che, per quanto riguarda la gestione di compiti complessi, i sistemi decentralizzati sarebbero preferibili in quanto più efficienti nel gestire informazioni articolate e incerte¹⁹.

In effetti, sembra potersi ammettere l'esistenza di un legame diretto tra il decentramento e le relazioni intergovernative. Una volta che le competenze vengono trasferite ai livelli subnazionali, si genera infatti una relazione multilivello di interdipendenza e interazione che influisce sia sull'erogazione dei servizi pubblici sia sulla legittimazione complessiva del sistema politico²⁰. Va però considerato che l'ulteriore devoluzione di poteri e competenze ai governi subnazionali può condurre al cosiddetto "paradosso del decentramento": man mano che i compiti vengono trasferiti dal governo centrale a quelli locali e regionali, la buona gestione di un coordinamento complesso diventa una questione decisiva, che richiede competenze e strutture efficaci da parte del livello centrale, nonché un solido apparato governativo²¹. Come verrà discusso nell'esame del caso italiano e degli altri

¹⁷ J. Gerring, S. Thacker, *A Centripetal Theory of Democratic Governance*, New York, 2008, 9-23.

¹⁸ T. Bergström, S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *Special Issue on Comparative Intergovernmental Relations and the Pandemic: How European Devolved Governments Responded to a Public Health Crisis*, in 48(2) *Local Gov't Stud.* 187, 190 (2022).

¹⁹ W.R. Scott, *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood, 1987, 151-153.

²⁰ J.M. Ruano, M. Profiroiu, *Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralization in Europe*, in J.M. Ruano, M. Profiroiu (eds.), *The Palgrave Handbook of Decentralization in Europe*, Cham, 2017, 478.

²¹ F. Saito, *Decentralization*, in M. Bevir (eds.), *The SAGE Handbook of Governance*, London, 2011, 488.

modelli ricavabili nel diritto comparato, malgrado il coordinamento costituisca sempre una sfida ogni qualvolta vi sia una divisione di poteri e competenze tra i livelli di governo, il modo di gestire le relazioni intergovernative può risultare significativamente diverso da ordinamento a ordinamento.

Le pressioni simultanee per la centralizzazione e il decentramento nei sistemi politici contemporanei richiedono sia forme di cooperazione sia di coordinamento nelle relazioni intergovernative, al fine di conciliare il principio dell'autonomia e della responsabilità delle autorità pubbliche nei confronti degli elettori o dei parlamenti in cui vengono assunte le decisioni politiche²². Su tali basi, Benz propone di distinguere i sistemi strettamente allineati, i sistemi politici disallineati e i sistemi liberamente allineati, a seconda dell'intensità dei legami tra le unità e le sottunità del sistema²³.

Tuttavia, appare imperativo riconoscere che cooperazione e coordinamento tra livelli di governo risultano intrinsecamente legati alla garanzia di un livello adeguato di servizi pubblici e all'uniformità nella loro erogazione, una questione spesso intrecciata con la salvaguardia dei diritti individuali. Di contro, una carenza di cooperazione e coordinamento all'interno dei sistemi federali e non federali può culminare in un mosaico di aree territoriali caratterizzate da prestazioni disparate nell'erogazione dei servizi pubblici, mettendo così a rischio l'equa garanzia e l'uniformità dei diritti sociali²⁴.

Da ciò consegue, pertanto, che quando si ha a che fare con una crisi, tre tipi di asimmetrie risultano particolarmente importanti e meritevoli di considerazione: le asimmetrie informative, perché il governo centrale deve salvaguardare la pianificazione e la coesione generale; le asimmetrie amministrative, atteso che la soluzione di un certo problema trascende di norma gli stretti confini dei governi locali (si pensi ad un evento di livello nazionale o internazionale come nel caso della pandemia da Covid-19); e, infine, le asimmetrie politiche, a causa della potenziale incoerenza o contraddizione delle misure che verrebbero attuate dalle autorità dei diversi livelli di governo ovvero del diverso "colore politico"²⁵.

Per affrontare queste asimmetrie, si possono adottare tre diverse accezioni di coordinamento, al fine di favorire relazioni intergovernative efficaci. Il coordinamento può corrispondere alla fissazione di un determinato risultato: ciò spinge a rendere coerenti e integrate tra loro le politiche dei diversi livelli di governo per favorire il raggiungimento del

²² A. Benz, *Squaring the Circle? Balancing Autonomy and Intergovernmental Relations in Federal Democracy*, in T.B. Fenwick, A. Banfield (ed.), *Beyond Autonomy: Practical and Theoretical Challenges to 21st Century Federalism*, Leiden, 2021, 11-19.

²³ A. Benz, *Squaring the circle?*, cit., 19-22.

²⁴ C. Pinelli, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, 2002, 881-908.

²⁵ J.M. Ruano, *Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralization in Europe*, cit., 481-2.

risultato prestabilito. In secondo luogo, il coordinamento può riferirsi a un processo nel quale i diversi livelli di governo utilizzano strategie e strumenti per coordinare organizzazioni o programmi. Può essere il caso della creazione di organi di raccordo, ovvero della previsione di programmi organizzativi condivisi tra le varie organizzazioni. In terzo luogo, il coordinamento può riferirsi agli *output* politici che costituiscono i “risultati diretti del processo decisionale”. Ciò accade, ad esempio, con una dichiarazione congiunta, una risoluzione, un accordo o una dichiarazione che viene resa pubblica²⁶.

Tali accezioni di coordinamento non gerarchico risultano cruciali, date le interdipendenze e gli effetti di “*spillover*” tra i vari campi di intervento nella maggior parte delle sfide contemporanee²⁷.

4. La pandemia come *stress-test* per il coordinamento intergovernativo

Come dimostrato dalla pandemia da Covid-19, i problemi sopra menzionati si sono manifestati in misura particolarmente evidente nell’ambito dei servizi sanitari. L’impatto dell’emergenza pandemica su tutti gli aspetti della sfera pubblica e la risposta politica a tale crisi hanno rappresentato importanti *test* per la tenuta dei sistemi costituzionali.

Ciò si è rivelato una sfida formidabile là dove è stato necessario bilanciare il diritto alla salute con altri diritti costituzionali, nonché con interessi sociali ed economici concorrenti; ma anche con il principio democratico, il decentramento e la distribuzione territoriale dei poteri e delle competenze²⁸. La centralità di questi obiettivi va apprezzata tenendo presente una concezione più ampia del costituzionalismo, che non solo comprende i limiti, i controlli e gli equilibri dello Stato, ma anche una dimensione “positiva”: un costituzionalismo che riconosce il ruolo cruciale dello Stato nel promuovere il benessere dei cittadini²⁹.

Date le misure senza precedenti adottate per affrontare le molteplici sfide poste dalla pandemia, la struttura stessa della *governance* multilivello degli ordinamenti è stata scossa alle fondamenta e la risposta proattiva o

²⁶ J. Schnabel, Y. Hegele, *Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland*, in 51(4) *Publius: The Journal of Federalism* 537, 569 (2021).

²⁷ N. Bolleyer, *Challenges of interdependence and coordination in federal systems*, in K. Detterbeck, E. Hepburn (eds.), *Handbook of Territorial Politics*, Cham, 2018, 45–60.

²⁸ V. Piergigli, *Corti costituzionali e diritti ovvero l’onda lunga della risposta istituzionale all’emergenza sanitaria. Quali prospettive per il post-pandemia?*, in *DPCE online*, 1, 2023, 697 ss. e R. Balduzzi, *Corti costituzionali e diritti ovvero l’onda lunga della risposta istituzionale all’emergenza sanitaria. Quali prospettive per il post-pandemia?*, in *DPCE online*, 1, 2023, 39 – 55.

²⁹ N. Barber, *The Principles*, cit., 6-19.

carente delle autorità centrali e locali alla pandemia è emersa come un fattore in grado di influenzare anche le successive consultazioni elettorali³⁰.

L'esperienza maturata durante la pandemia in due delle forme di stato regionale dalla tradizione più risalente – la Spagna e l'Italia – evidenzia l'importanza dell'istituzione di organismi di coordinamento multilivello³¹.

Tra gli studi in materia di federalismo e regionalismo, esiste una consolidata tradizione comparativa tra Italia e Spagna³². Fra i principali caratteri comuni, per i fini del presente contributo, si possono annoverare lo sviluppo tardivo del regionalismo (specie se posto in relazione con esperienze di attuazione del federalismo più consolidate come Germania e Svizzera), le difficoltà nella declinazione di relazioni intergovernative stabili, con la prevalenza di relazioni intergovernative di tipo esecutivo e le debolezze nel governo condiviso (c.d. “*shared-rule*”) a livello nazionale. A ciò si affianca una certa rilevanza dei governi locali nella distribuzione delle competenze e nell'erogazione dei servizi pubblici. Tra le maggiori differenze si può poi richiamare, tra l'altro, la diversa declinazione assunta dal regionalismo asimmetrico, più marcato in Spagna per ragioni storiche e culturali e tutt'ora in corso di evoluzione dopo un avvio più lento in Italia. Nel complesso, entrambi gli ordinamenti vengono ricondotti alla categoria dello Stato regionale, condividendo alcune caratteristiche distintive di quest'ultima: i) la sovranità promana dal livello centrale e porzioni di essa vengono gradualmente devolute ai livelli periferici; ii) la distribuzione delle competenze e delle risorse finanziarie è asimmetrica; iii) lo sviluppo del processo di regionalizzazione è spesso innescato dalla necessità di rispondere a differenze culturali, linguistiche o etniche³³.

Più recentemente, numerosi studi comparati relativi alla pandemia da Covid-19 e alla gestione multilivello delle problematiche da essa innescate si sono concentrati sia su un confronto tra Spagna e Italia, sia su analisi tese ad

³⁰ E. Grosso, *Quello che resta. La forma di governo dopo l'emergenza: post hoc ergo propter hoc?*, in *DPCE online*, Sp. 1, 2023, 2037-6677. Si veda, a titolo di esempio, E. Ceccherini, *Chapter 9: “Securing the Benefit of Cooperation” ovvero l'ambizione del Partito Laburista di realizzare un regionalismo cooperativo fra volontà riformatrice e occasioni mancate*, in corso di pubblicazione in *DPCE online*, la quale osserva come, nel manifesto elettorale dei *Labour* nel Regno Unito, a diversi anni dalla pandemia, la resilienza del sistema sanitario sia risultata ancora centrale.

³¹ C. Saunders, *Grappling with the Pandemic. Rich insights into intergovernmental relations*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, 2021, 387-9.

³² Tra gli altri G. Rolla, *Las relaciones entre niveles institucionales en los estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 9, 2005, 379-400; G.F. Ferrari, *Federalismo, regionalismo y descentralización del poder: una perspectiva comparada*, in *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, 10, 2006, 361-402; R. Watts, *Origins of Cooperative and Competitive Federalism*, in S.L. Greer (ed.), *Territory, Democracy and Justice*, London, 2006, 220 ss.

³³ F. Palermo K. Kossler, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and case law*, Oxford, 2017, 55.

accostare tali esperienze all'interno di un campione più ampio³⁴. Come verrà approfondito nel presente articolo, alcune tematiche comuni emerse dal confronto tra i due Paesi all'esito della vicenda pandemica includono le debolezze delle relazioni intergovernative esecutive, l'assenza di istituzioni per il governo condiviso a livello nazionale, il *deficit* di una "cultura federale", una divisione costituzionale delle competenze poco chiara, e la conseguente necessità di intervento delle corti costituzionali per risolvere le dispute insorte.

Per i fini che qui interessano, in particolare, la gestione della pandemia in Spagna offre un possibile esempio dei rischi di una delega formale di competenze, in particolare alla conferenza territoriale, che avrebbe potuto (e forse dovuto) essere regolata dal Parlamento³⁵. È importante ricordare che in Spagna esiste una pluralità di organi di rilievo con riguardo alle relazioni intergovernative. Si possono in primo luogo considerare le relazioni orizzontali tra i vertici delle Comunità autonome (la *Conferencia de Presidentes*) e le conferenze settoriali che includono esponenti sia dello Stato che delle comunità autonome, anche nel settore sanitario. La politica sanitaria, secondo il testo costituzionale, viene ripartita tra i diversi livelli e, di fatto, le competenze nel settore sanitario sono state delegate alle Comunità autonome per quasi due decenni³⁶. Vari sono inoltre gli accordi verticali tra il governo centrale e una o più comunità autonome³⁷. Questi ultimi meccanismi e le conferenze settoriali erano, fino a dieci anni fa, il forum più importante per le relazioni intergovernative di tipo verticale in Spagna³⁸.

³⁴ Tra gli altri, si vedano D. Vampa, *COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom*, in 51(4) *Publius: The Journal of Federalism* 601, 626 (2021); A. Peralta-Santos, L. Saboga-Nunes, P.C. Magalhães, *A Tale of Two Pandemics in Three Countries: Portugal, Spain, and Italy*, in S.L. Greer, E.J. King, E. Massard da Fonseca, A. Peralta Santos (eds.), *Coronavirus Politics Book*, Ann Arbor, 2021; A.I. Tavares, P. Lopes Ferreira, *COVID-19, Policies, Socio-Economic and Health Effects in Southern European Countries*, in 39 *E-Cadernos CES* (2023); C. Saunders, *Grappling with the Pandemic. Rich insights into intergovernmental relations*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, London, 2021.

³⁵ Questo aspetto è stato affrontato in modo specifico dal *Tribunal Constitucional* spagnolo, nella sentenza 183/2021, in merito a diverse disposizioni del *Real Decreto* 926/2020 che ha dichiarato un nuovo stato di emergenza.

³⁶ M. Erkoreka, M. Grau, M. Kölling, *Decentralisation and Covid-19. Stress-testing the Spanish territorial system*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, London, 2022, 38.

³⁷ M. Erkoreka, M. Grau, M. Kölling, *Decentralisation and Covid-19*, cit, 43.

³⁸ M. Morales, X. Arbós, *Intergovernmental Relations in Spain: An Essential but Underestimated Elements of the state of Autonomies*, in J. Poirier, C. Saunders, J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, 2015, 353-4. Gli autori sottolineano che, nonostante la rilevanza dal punto di vista politico, nei primi dieci anni di esistenza si sono tenute unicamente cinque riunioni. Solo dopo l'approvazione di un regolamento interno nel 2009, le sedute sono state più numerose.

L'istituzionalizzazione delle Conferenze dei Presidenti ha segnato, almeno sulla carta, la loro predominanza nel sistema delle RIG spagnole ma la mancanza di continuità delle riunioni e la natura politicamente sensibile sia dei temi in discussione (oltre ai frequenti attriti tra i suoi membri) le hanno rese un *forum* rivelatosi debole alla prova dei fatti; ciò ha comportato che altri strumenti abbiano guadagnato più spazio, come i negoziati bilaterali e i *forum* settoriali. Di contro, la cooperazione orizzontale tra i governi regionali è stata piuttosto sporadica e la pandemia non ha rappresentato un elemento di rottura rispetto a questa tendenza³⁹.

A sua volta, nell'ambito della politica sanitaria, il coordinamento è attuato attraverso il cosiddetto *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud* (CISNS), che riunisce il Ministero della Salute e i massimi rappresentanti politici della sanità di ciascuna comunità autonoma. In base alle *leyes* 14/1986 e 16/2003, il coordinamento tra il governo centrale e le comunità autonome si realizza di norma attraverso questo organismo, anche se i primi mesi della pandemia hanno mostrato una significativa centralizzazione rafforzata dall'imposizione e dal successivo rinnovo dello stato di emergenza, che ha alterato la normale distribuzione dei poteri. Solo dopo il sesto e ultimo rinnovo dello stato di emergenza, all'inizio di giugno 2020, si è affermata la c.d. "*co-governance*", un modello in base al quale le comunità autonome hanno riacquisito una certa autonomia per l'esecuzione delle misure statali e anche le aree che necessitavano di un coordinamento multilivello sono state ampliate, mostrando un approccio più decentralizzato nella gestione della pandemia⁴⁰. Considerato che, come avvenuto in Italia, molte decisioni adottate dalle Comunità autonome sono state annullate dai tribunali (in particolare nei casi di limitazione ai diritti fondamentali) e complice il peggioramento della situazione sanitaria, il 25 ottobre 2020 il governo centrale ha dichiarato nuovamente lo stato di emergenza a livello nazionale, malgrado l'attuazione delle misure fosse in tale periodo ancora responsabilità principalmente delle Comunità autonome⁴¹.

Più in generale, può osservarsi che la Spagna (così come Italia e Regno Unito, tra gli altri) ha sviluppato un'ampia rete di conferenze interministeriali verticali che, nella pratica, sono diventate strumenti chiave per il coordinamento tra i livelli di governo, anche nel campo dell'assistenza sanitaria⁴². Per la sua importanza e perché è stata "riscoperta" proprio

³⁹ C. Colino, *Instituciones y dinámicas territoriales en el estado autonómico: una panorámica de los debates y enfoques existentes*, in F. Moreno, E. Pino (eds.), *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital*, Madrid, 2020, 41.

⁴⁰ F. Velasco, A. Egea, *Distribución territorial del poder público y lucha contra la pandemia en España: mutaciones durante la emergencia sanitaria*, in E. Nader, M.C. Fuchs (eds.), *Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*, Bogotá, 2021, 253-257.

⁴¹ M. Erkoreka, M. Grau, M. Kölling, *Decentralization and Covid-19*, cit., 40.

⁴² V. Cuesta-López, *Intergovernmental Relations in Spain and the United Kingdom: the Institutionalization of Multilateral Cooperation in Asymmetric Politics*, in 6 *Perspectives on Federalism* 299, 318 (2014). Cfr. anche M. Iacometti, *Le competenze*, cit., *passim*. e, tra i

durante la pandemia Covid-19⁴³, la Conferenza dei presidenti spagnola appare particolarmente rilevante, in quanto riunisce il Presidente del governo nazionale con i presidenti delle comunità autonome e delle città autonome. In effetti, durante la prima ondata della pandemia Covid-19 questo organismo si è riunito 15 volte *online* e, anche in seguito, si è riunito sei volte tra luglio 2020 e marzo 2022⁴⁴. Tuttavia, malgrado le numerose riunioni telematiche, lo scopo degli incontri è stato principalmente informativo ed essi hanno costituito la sede per riferire decisioni invero già adottate dal governo centrale.

Un ulteriore elemento da notare criticamente nel sistema spagnolo riguarda la mancanza di allineamento tra i partiti politici ai diversi livelli di governo, il quale ha generato tensioni e conflitti politici tra il governo centrale e le comunità autonome, offrendo anche un argomento per sostenere che i meccanismi istituzionali di coordinamento sono strumenti di imposizione unilaterale di decisioni già prese dal governo centrale⁴⁵. Pertanto, nel contesto spagnolo, la crisi pandemica ha apparentemente messo in evidenza i limiti del quadro istituzionale e l'opportunità di valutare interventi di riforma, soprattutto nel settore sanitario, dove le competenze sono condivise tra il governo centrale e le comunità autonome.

Lasciando il contesto regionale spagnolo, può osservarsi che in ordinamenti federali privi di adeguate strutture di coordinamento ovvero caratterizzati da organismi molto deboli, come in Argentina, Messico, Brasile, Stati Uniti, Etiopia, Nigeria, è stato necessario ricorrere ad accordi *ad hoc*, ove possibili. All'atto pratico, tuttavia, tali accordi sono stati implementati solo diversi mesi dopo l'inizio della pandemia, con ovvie conseguenze negative in termini di tempestività ed efficacia dell'azione pubblica⁴⁶.

Nel complesso, la letteratura scientifica ha messo in evidenza il fatto che, a prescindere dal dibattito in corso sulla maggiore efficacia e legittimità dei modelli centralizzati o decentralizzati, la preoccupazione cruciale in una crisi è quella di affrontare il problema della debolezza delle relazioni intergovernative⁴⁷.

lavori più risalenti, L. Frosina, *Uno sguardo ai nuovi organi di raccordo intergovernativo nell'ordinamento spagnolo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, 124-155.

⁴³ P.G. Escudero, *Crisis sanitaria y modelo autonómico*, in J. Tudela (ed.), *Estado autonómico y covid-19: un ensayo de valoración general*, Zaragoza, 2021, 114 ss.

⁴⁴ G. Carranza, *La lealtad federal en el sistema autonómico español*, Zaragoza, 2022, 194-197.

⁴⁵ F. Velasco, A. Egea, *Distribución territorial del poder público*, cit., 275 ss.

⁴⁶ R. Chattopadhyay, F. Knüpling, D. Chebenova, L. Whittington, P. Gonzalez, (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, London, 2021.

⁴⁷ Cfr. E. Alber, E. Arban, P. Colasante, A. Dirri, F. Palermo, *Facing the pandemic. Italy's functional "health federalism" and dysfunctional cooperation*, in N. Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, London, 2021, 30.

5. Il sistema delle conferenze nell'ordinamento italiano

L'ordinamento italiano si caratterizza per un ricco ed articolato processo evolutivo in materia di relazioni intergovernative⁴⁸.

Va premesso che la struttura delle interazioni tra Stato, regioni ed enti locali, nel segno del decentramento promosso dall'art. 5 Cost., è stata plasmata da una progressiva integrazione ed espansione del sistema delle RIG di fronte all'originaria rigida separazione di competenze tra Stato e regioni⁴⁹. Tale deriva è stata talvolta associata ad un "regionalismo interstatale" (cioè, un modello in cui le necessità del livello subnazionale sono affrontate attraverso negoziati intergovernativi) piuttosto che ad un "approccio federalista intrastatale". Quest'ultimo si caratterizza per la rappresentanza degli interessi statali, regionali e locali direttamente all'interno del governo centrale. In un sistema concepito come regionalismo interstatale, invece, gli interessi regionali sono riconosciuti principalmente attraverso le azioni degli organi istituzionali centrali⁵⁰.

Un primo elemento da rilevare a questo proposito riguarda l'organizzazione istituzionale e, in particolare, quella del Parlamento italiano⁵¹. Per i fini che qui interessano, come noto, la principale distinzione tra le due Camere nel bicameralismo paritario italiano, oltre al numero dei componenti e all'assetto strutturale, è individuata dall'art. 57 Cost. nella previsione dell'elezione del Senato "su base regionale". L'espressione è stata mantenuta in Assemblea Costituente malgrado il rifiuto delle proposte volte a rendere il Senato una camera rappresentativa delle regioni⁵². La capacità del Senato come potenziale sede di discussione degli interessi regionali, tuttavia, è stata scarsamente esplorata all'interno della "costituzione materiale" italiana⁵³. Nel complesso, nel disegno dell'Assemblea Costituente non è stata prevista all'interno del Parlamento una specifica sede destinata

⁴⁸ Cfr. G. D'Amico, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in *Quad. cost.*, 2017, 142–145.

⁴⁹ Si veda al riguardo L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, Bologna, 2023, secondo cui tale rigida separazione delle sfere di operatività dello Stato e delle Regioni stride, sotto altro profilo, con le aspirazioni alla cooperazione tra i diversi livelli riscontrabili nel testo costituzionale.

⁵⁰ E. Ceccherini, *Intergovernmental Relations in Italy: the Permanent State-Regions-Autonomous Provinces Conference*, in 1(4) *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche* 216, 238 (2009).

⁵¹ La questione che, secondo il Mortati, ha occupato più a lungo ed intensamente l'Assemblea Costituente. Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 453.

⁵² Va anche ricordata la partecipazione dei delegati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 83 Cost.

⁵³ Inoltre, la portata interpretativa attribuita all'articolo 57 Cost. è stata piuttosto riduttiva e limitata principalmente alla definizione di principi volti a determinare le circoscrizioni elettorali. Cfr. C. Fusaro, M. Rubechi, *Art. 57*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *La Costituzione commentata online*, Torino, 2006.

al coordinamento tra le competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali⁵⁴.

Un secondo elemento preliminare che va sottolineato nel caso italiano, oltre al significativo ritardo nell'attuazione del disegno regionale previsto dalla Costituzione⁵⁵, è il ruolo peculiare degli enti locali. La Costituzione italiana⁵⁶, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, ha favorito quello che gli studiosi hanno indicato come “un pluralismo istituzionale paritario”⁵⁷ tra lo Stato e gli enti territoriali minori che formano la Repubblica italiana⁵⁸. La Costituzione ne riconosce così l'autonomia e la natura di enti costitutivi della Repubblica, nel quadro di un nuovo “modo d'essere del sistema delle autonomie”⁵⁹. Se tale impostazione implica la pari “dignità istituzionale”⁶⁰ delle comunità territoriali indicate nell'art. 114 Cost., come ha precisato la Corte costituzionale, ciò non comporta però “una totale equiparazione fra gli enti in esso [l'art. 114 Cost. N.d.r.] indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro”⁶¹.

La stagione delle riforme avviate a partire dalla fine degli anni Novanta, con gli interventi di revisione costituzionale del 1999⁶² e del

⁵⁴ Non vale a smentire l'assunto la presenza della Commissione bicamerale per le questioni regionali, menzionata dall'art. 126 Cost. e chiamata ad esprimersi essenzialmente sullo scioglimento dei consigli regionali. Sulle origini storiche di questa “lacuna” nel disegno costituzionale e sulla visione “cartesiana” dei rapporti relativi alle competenze tra Stato e Regioni in base al disegno costituzionale, si veda L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, Bologna, 2023, il quale osserva in particolare che tali istituti sono in realtà tipici di forme di federalismo cooperativo comuni ad altre realtà ordinamentali. Sembrava in parte andare nella direzione di trasformare il Senato in un organo di raccordo tra il livello nazionale e gli enti locali il ddl di revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi del 2016, rigettato alla prova referendaria.

⁵⁵ Attuato con le prime elezioni regionali, come noto, solo a partire dagli anni Settanta.

⁵⁶ L'articolo 114 Cost. stabilisce che “La Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato ne disciplina l'organizzazione”.

⁵⁷ C. Mainardis, *Art. 114*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1038. Secondo l'opera citata, la formulazione della norma risultante dalla riforma del 2001 rifiuta un modello gerarchico di rapporti tra gli enti territoriali inferiori e lo Stato. Ciò non significa che gli enti inferiori (Comuni, Province, Città Metropolitane e Roma Capitale) siano completamente parificati allo Stato, come chiarito dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 274/2003 e 367/2007. Cfr. G. Rolla, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, 2014 29 ss.

⁵⁸ Tra le ragioni del ruolo peculiare attribuito alle entità territoriali inferiori dal sistema italiano (oltre al ritardo nell'attuazione del regionalismo) vi è la funzione storicamente centrale dei Comuni nella vita politica e istituzionale della Penisola fin dal Medioevo. Cfr. G. Rolla, *L'organizzazione territoriale*, cit., 31 ss.

⁵⁹ Corte cost. n. 106/2002.

⁶⁰ R. Toniatti, *Il principio di leale collaborazione fra garanzia dell'autonomia speciale e salvaguardia dell'unità dell'ordinamento*, in *federalismi.it*, 32, 2023, 141.

⁶¹ Corte cost. n. 274/2003.

⁶² La l. cost. 22 novembre 1999 n. 1 ha rafforzato l'autonomia statutaria delle Regioni, introducendo altresì l'elezione diretta del Presidente della Regione. Cfr. A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2018, 361.

2001⁶³, ha ridisegnato il modello autonomistico italiano⁶⁴, passando da un regionalismo prevalentemente centralista e gerarchico ad uno cooperativo, almeno nelle intenzioni⁶⁵.

Il mutamento di prospettiva all'indomani della revisione del Titolo V è evidente rispetto all'articolazione delle competenze legislative ex art. 117 Cost. grazie all'enumerazione delle competenze del livello centrale-statale al comma secondo, all'ampliamento della competenza concorrente e all'attribuzione della competenza residuale in favore delle regioni.

Per quanto qui interessa, la materia "tutela della salute" è, come noto, ricondotta alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.⁶⁶. A questa si accosta la competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁶⁷. La previsione è in parte ripresa anche all'art. 120, comma 2, Cost., la quale stabilisce la possibilità del Governo nazionale di sostituirsi agli organi regionali, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni qualora lo richieda la tutela dell'unità giuridica o, per l'appunto, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁶⁸. La salute, nel riparto di competenze tra Stato e Regioni, viene in rilievo anche rispetto alla competenza statale esclusiva della profilassi internazionale (art. 117, c. 2, lett. q), Cost.), nonché con riguardo alla competenza concorrente in tema di protezione civile (art. 117, c. 3 Cost.).

Nel complesso, dunque, può affermarsi che la scelta del legislatore di revisione del 2001 amplia il ruolo delle Regioni in materia sanitaria⁶⁹. La giurisprudenza della Consulta ha peraltro abbracciato un'interpretazione estensiva dei principi fondamentali in materia di salute, contribuendo ad un

⁶³ L. cost. 31 gennaio 2001 n. 2.

⁶⁴ L'assunto è confermato dalla stessa Consulta. Si veda, tra le altre, Corte cost. n. 88/2003.

⁶⁵ Secondo parte della dottrina, alla prova dei fatti, si sarebbe registrato un fallimento nel passaggio al regionalismo cooperativo. Cfr. A. Morelli, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, 116-117 e C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, 292.

⁶⁶ Cfr. *ex multis* D. Morana, *La salute come diritto costituzionale*, Torino, 2021; R. Balduzzi, D. Servetti, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. Balduzzi, G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013. Come ricordato, prima del 2001 l'assistenza sanitaria e ospedaliera era già ricondotta alla competenza concorrente e, dunque, in parte decentralizzata. G. Scaccia, C. D'Orazi, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 agosto 2020, 109 ss.

⁶⁷ Con riferimento alla materia sanitaria, prima della riforma del Titolo V del 2001, l'art. 117 Cost. prevedeva che "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: (...) beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera (...)".

⁶⁸ Cfr. C. Mainardis, *Art. 120*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *La Costituzione commentata*, cit., *passim*.

⁶⁹ Cfr. G. Scaccia, C. D'Orazi, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali*, cit., 109-110.

assetto nel quale “pertiene allo Stato la definizione del «nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivo il diritto alla salute, mentre la concreta organizzazione del servizio sanitario su base territoriale spetta alle Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione”⁷⁰.

Per altro verso, aggiungendo all’art. 116 Cost. la possibilità di prevedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, la riforma del Titolo V della Costituzione, per usare le parole di Massimo Luciani, ha finito per imprimere una direzione competitiva al regionalismo italiano senza però accompagnarlo con strumenti, organi, procedure e contrappesi tipici del regionalismo cooperativo⁷¹. Il legislatore di revisione, come si è visto, non ha infatti inteso introdurre veri e propri organi di raccordo per attuare la collaborazione istituzionale⁷², accantonando anche in successive occasioni le ipotesi di una “Camera delle regioni”⁷³. In un tale contesto, il modello votato al regionalismo cooperativo italiano si è evoluto poggiandosi su due colonne portanti costituite da una parte dal principio di sussidiarietà e, dall’altra parte, dal principio di leale collaborazione⁷⁴.

Il principio di sussidiarietà, ponendosi come criterio organizzativo improntato al decentramento nel riparto tra funzioni amministrative, impone da un lato che queste siano attribuite ai comuni quali enti più vicini ai cittadini e, dall’altro lato, ha costituito – specie a partire dalla sentenza n. 303/2003 della Consulta⁷⁵ – anche un criterio per mitigare “la rigidità insita nel riparto materiale dell’art. 117 Cost”⁷⁶.

Per i fini che qui interessano, il principio di leale collaborazione assume importanza precipua nell’individuazione dei fondamenti costituzionali della cooperazione intergovernativa⁷⁷. Il principio *de quo*, diversamente dalle

⁷⁰ G. Scaccia, C. D’Orazi, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali*, cit., 112, riportando per estratto Corte cost. n. 207/2010 e 192/2017.

⁷¹ M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 2002, 349 ss.

⁷² Cfr. L. Dell’Atti, *Intergovernmental relations e attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. Considerazioni prospettiche sull’evoluzione delle forme di governo*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2023, 18 ss.

⁷³ Ma anche di una codificazione costituzionale del sistema delle conferenze.

⁷⁴ Cfr. L. Castelli, *Le conferenze*, cit., 80 ss.

⁷⁵ Nella quale la Corte ha affermato che l’art. 117 Cost. non può essere inteso come un ostacolo alla possibilità per lo Stato di adottare norme suppletive nelle materie di competenza concorrente, atteso che ad una tale lettura osta il significato dell’art. 118, comma 1, che consente allo Stato di assumere, per motivi di sussidiarietà e adeguatezza, le funzioni amministrative e le relative competenze legislative. Tale misura, ad avviso della Consulta, è volta a garantire l’immediato esercizio delle funzioni amministrative che lo Stato ha assunto per rispondere a esigenze unitarie, evitando il rischio di inefficacia dell’azione pubblica. Sulla sentenza si vedano *ex multis* A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 ottobre 2003 e S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Regioni*, 1, 2004.

⁷⁶ Q. Camerlengo, *Leale collaborazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, agg. VI, Torino, 2015. Si vedano anche in seguito le sentenze Corte cost. nn. 163/2012 e 144/2014.

⁷⁷ Come osservato in dottrina, anche il principio di leale collaborazione trova terreno privilegiato negli ordinamenti federali. Cfr. Q. Camerlengo, *Leale collaborazione*, cit.,

strutture istituzionali di raccordo che si collocano in una prospettiva statica, si caratterizza infatti per una dimensione marcatamente dinamica ed operativa, risultando orientata alla ricerca di un equilibrio tra le funzioni degli enti costitutivi dello Stato⁷⁸, nonché a favorire l'integrazione e la delimitazione delle rispettive sfere di competenza⁷⁹. Nel contesto italiano, come noto, il principio ha avuto una primigenia elaborazione giurisprudenziale⁸⁰, venendo in seguito formalizzato nell'art. 120 Cost.⁸¹, nell'ambito del potere di sostituzione attribuito al Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali⁸², per poi subire un nuovo processo di ampliamento da parte della successiva giurisprudenza della Consulta⁸³. Per ciò che qui interessa, la leale collaborazione ha contribuito all'affermazione

passim e R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali comparati. I) Gli stati federali classici*, Torino, 2010.

⁷⁸ Ma va ricordato che si tratta di un principio applicabile a tutti i rapporti tra le diverse articolazioni dello Stato. Sul punto si vedano anche le considerazioni di cui *supra*, ai paragrafi 1 e 2.

⁷⁹ Cfr. R. Toniatti, *Il principio di leale collaborazione*, cit., 2 ss. L'autore enfatizza la derivazione della leale collaborazione dal principio di legalità e dal "rispetto per lo stato costituzionale di diritto".

⁸⁰ In particolare, i prodromi dell'evoluzione del principio si ritrovano nell'ambito della giurisprudenza sui rapporti tra Stato e regioni a statuto speciale. Si ricordano, tra le altre, le sentenze nn. 21/1956 e 49/1958. In seguito all'attuazione del regionalismo, a partire dal 1970, la Corte ha poi applicato il principio anche ai rapporti tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario (cfr., tra le altre, sentenze nn. 219/1984 e 359/1985). Non vi è comunque unanimità di vedute in dottrina rispetto ad una precisa individuazione del momento genetico della leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale.

⁸¹ A livello legislativo, il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali era stato già incluso all'art. 4 della l. 59/1997.

⁸² La disciplina attuativa del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. è contenuta nell'art. 8 della l. 131/2003, il quale prevede la fissazione di un termine da parte del Presidente del Consiglio dei ministri all'ente interessato per l'adozione delle misure necessarie. In caso di decorso del termine, il Consiglio dei ministri può adottare i provvedimenti necessari. Tra i meccanismi di raccordo, va ricordato che l'art. 8 citato prevede la partecipazione del presidente della Giunta regionale interessata dal provvedimento alla riunione del C.d.M., la consultazione del Consiglio delle autonomie locali in caso di esercizio di poteri sostitutivi nei confronti di Comuni, Province o Città Metropolitane, nonché la comunicazione dei provvedimenti urgenti adottati ai sensi del quarto comma alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, le quali hanno la possibilità di chiederne il riesame. Ai sensi del comma 6, inoltre, il Governo può promuovere la stipula di intese presso le citate conferenze per favorire l'armonizzazione delle legislazioni ovvero per raggiungere posizioni unitarie e obiettivi comuni. Sul punto v. *amplius* F. Belletti, *Art. 120*, in S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1089 ss.

⁸³ E. Alber, E. Arban, P. Colasante, A. Dirri, F. Palermo, *Affrontare la pandemia. Il "federalismo sanitario" funzionale dell'Italia e la cooperazione disfunzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2021, 60 ss.; F. Palermo, *Intergovernmental Relations and Identity Politics in Italy*, in Y. Fessha, K. Karl, F. Palermo (eds.), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Cham, 2022, 198 e A. Poggi, *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *federalismi.it*, 19, 2017, la quale osserva al riguardo che "vi è come un crescendo, certo con alti e bassi, nella giurisprudenza costituzionale sul tema della collaborazione Stato – Regioni, indotto inevitabilmente dalla rigidità della separazione delle competenze legislative, sia nel precedente art. 117, sia in quello revisionato dopo il 2001".

del modello collaborativo, già presente in altri ordinamenti anche di matrice federale, nei rapporti tra le Regioni italiane e lo Stato, al fine di stemperare la rigidità della separazione delle competenze fissata dalla Costituzione⁸⁴.

In questo quadro generale, è opinione condivisa che il modello italiano di relazioni intergovernative si fondi principalmente sul sistema delle conferenze, viste come mezzo per raggiungere gli accordi necessari al negoziato intergovernativo⁸⁵.

Tale sistema – dopo una fase embrionale caratterizzata dall'introduzione di organi consultivi a carattere piuttosto frammentario⁸⁶ – a partire dagli anni Ottanta vede emergere tre organi principali⁸⁷. In primo luogo, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato le regioni e le province autonome (di seguito, per brevità, “Conferenza Stato-Regioni”)⁸⁸,

⁸⁴ Cfr. ancora Q. Camerlengo, *Leale collaborazione*, cit., 6 ss. Secondo l'autore, proprio l'area della tutela della salute e dell'art. 32 Cost. ha rappresentato un terreno importante per testare la tenuta e “conferire veste costituzionale” al principio di leale collaborazione. È inoltre sposata dall'autore la tesi per cui il principio di leale collaborazione assume i caratteri di principio supremo nei termini espressi da C. cost., 1146/1988. Cfr. nello stesso senso G. Ferraiuolo, *Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?*, in S. Staiano, *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Torino, 2006, 690 ss.

⁸⁵ Cfr. G. Rolla, *L'organizzazione territoriale*, cit., 31 ss. ed E. Ceccherini, *Intergovernmental relationships in Italy*, cit., *passim*.

⁸⁶ Cfr. L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 31 ss. e L. Desideri, I. Torchia, *I raccordi tra Stato e Regioni. Un'indagine per casi su organi e procedimenti*, Milano: Giuffrè, 1986.

⁸⁷ E. Gianfrancesco, *Italian Regions participations to statal (and republican) life: Bicameralism, Chamber of Regions and Conferences*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2017, 20. Va precisato che l'istituzione della Conferenza risale al d.p.c.m. 12 ottobre 1983, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 novembre 1983, n. 300, sebbene la disciplina legislativa necessaria alla sua piena attuazione sia stata adottata solo con la l. 400/1988.

⁸⁸ Cfr. art. 12 della l. 23 agosto 1988, n. 400. In base alla disposizione, la Conferenza, convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri, assume competenze in materia di “informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia”. Compongono la Conferenza i presidenti delle regioni a statuto speciale e ordinario e delle province autonome, ma i ministri interessati possono essere invitati a partecipare alle riunioni. Tra le materie di consultazione della conferenza figurano, tra le altre, le linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni; la determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale; i “criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali”; gli indirizzi di elaborazione ed attuazione di atti eurounitari incidenti su competenze regionali e, più in generale, ogni altro argomento per il quale il Presidente del Consiglio ritenga opportuno un parere della Conferenza. Le competenze della Conferenza sono state in seguito ampliate dalla l. n. 59 del 1997, c.d. Bassanini ma la tendenza espansiva è stata confermata anche dalla successiva legislazione. Cfr. *amplius* P.A. Capotosti, *La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Regioni*, 1981, P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Regioni*, 3-4, 2000, 547-554.

della Conferenza Stato-città-autonomie locali⁸⁹ e della Conferenza unificata, quest'ultima prevista dal Decreto Legislativo n. 281/1997⁹⁰ e presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri⁹¹. Le conferenze svolgono funzioni di raccordo tra gli enti ma anche di consultazione, esprimendosi tramite accordi, pareri e intese⁹².

La stessa Corte costituzionale ha valorizzato il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, arrivando a definirla quale “sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni”, finalizzata a favorire “il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre”⁹³. Più di recente, nella sentenza n. 31/2006, la Consulta ha anche palesato la funzione della Conferenza rispetto all'attuazione ma anche all'evoluzione della leale collaborazione, ritenendola una delle varie sedi nelle quali possono elaborarsi regole volte all'integrazione di tale parametro costituzionale⁹⁴.

In questo sistema definito in dottrina “a tre punte”, la Conferenza unificata segna, più di altri elementi, la specificità del caso italiano rispetto ad altre esperienze del diritto comparato, includendo esponenti del governo nazionale, delle realtà regionali ma anche delle autonomie locali, cioè province e comuni⁹⁵. Anche per queste peculiarità, la Conferenza unificata italiana è stata anche indicata come “un'istituzione del federalismo ombra”⁹⁶.

Va però ricordata anche la Conferenza delle regioni e delle province autonome, organo di coordinamento interregionale attivo sin dai primi anni Ottanta e composto dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che ha progressivamente assunto un ruolo di canalizzazione degli interessi regionali anche in via strumentale alle interlocuzioni con il Governo nazionale in sede di Conferenza Stato-Regioni⁹⁷.

Può osservarsi che, a differenza di altre esperienze nel panorama comparato, l'ordinamento italiano ha stabilito percorsi all'interno delle

⁸⁹ Istituita in origine con d.p.c.m. del 2 luglio 1996 e in seguito disciplinata dal d.lgs. 281 del 1997.

⁹⁰ Il quale all'art. 8 prevede che “La Conferenza Stato - città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato - regioni”.

⁹¹ Si può inoltre citare anche la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui agli artt. 33-37 d.lgs. 6 maggio 2011 n. 68, caratterizzata da un ambito di operatività più specifico.

⁹² L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 44.

⁹³ Corte cost. n. 116/1994.

⁹⁴ *Verbatim*: “Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse”.

⁹⁵ E. Ceccherini, *Intergovernmental relationships in Italy*, cit., *passim*.

⁹⁶ I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del “federalismo” sommerso*, in *Regioni*, 5, 2000, 853-902.

⁹⁷ In argomento, A. Sterpa, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni come organo interregionale: una soluzione coerente nella perdurante attesa delle riforme*, in *federalismi.it*, 6, 2023, 202-211.

conferenze che consentono la partecipazione non solo di esponenti delle autonomie regionali ma anche di quelle locali⁹⁸. Ciò si discosta ancora una volta dalla struttura usualmente osservabile in altre esperienze straniere, ove il fulcro dell'organizzazione e dell'operatività degli enti locali ruota tipicamente attorno al livello territoriale immediatamente subordinato allo Stato centrale (come Regioni, Province, Cantoni, ecc.).

Va inoltre sottolineata, sempre nell'ambito delle particolarità dell'esperienza italiana, anche la volontà di emulare il modello collaborativo tra enti territoriali anche a livello regionale. Inizialmente delineata nel decreto legislativo n. 267 del 2000⁹⁹, questa finalità è stata compiutamente attuata dall'articolo 123 della Costituzione italiana (a seguito della riforma costituzionale del 2001), secondo cui in ogni regione “lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, con funzioni consultive tra la Regione e gli enti locali”¹⁰⁰. La Corte costituzionale ha poi definito quest'ultimo organo come “una nuova forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali al fine di attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti infra-regionali”¹⁰¹.

6. Relazioni intergovernative e sanità prima della “tempesta”

Negli Stati decentrati, come accennato con riguardo al contesto spagnolo, l'emergenza sanitaria ha spesso condotto ad una centralizzazione delle funzioni e delle competenze attribuite alle entità sub-statali, talvolta conducendo a conflitti tra i vari livelli di governo¹⁰².

Questo fenomeno è particolarmente interessante se esaminato nel contesto dell'Italia e del suo sistema sanitario nazionale (di seguito “Ssn”) fondato sui principi di universalità, uguaglianza ed equità di accesso, nonché sulla *governance* multilivello dei servizi sanitari¹⁰³.

Può essere utile riprendere per sommi capi i tratti essenziali del percorso evolutivo seguito dall'ordinamento italiano al riguardo. Come noto, la scelta dei Costituenti italiani fu doppiamente innovativa per l'epoca da un lato, nel prevedere un'articolata disciplina costituzionale della tutela della salute svincolata dalle generiche formule fino ad allora utilizzate dalle costituzioni e, dall'altro, nella decisione di attribuire alle Regioni ordinarie

⁹⁸ Cfr. al riguardo G. Pavani, J.A. Delgado Gaitán, *La descentralización territorial en Italia y Colombia*, in 18 *Rev. Derecho del Estado* 57 (2006). Gli autori riflettono sulle analogie e le differenze tra l'Italia dopo le riforme del 1999-2001 e la Colombia.

⁹⁹ Recante il “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”.

¹⁰⁰ In argomento, C. Padula, *Art. 123*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1122 ss.

¹⁰¹ Cfr. Corte cost. n. 370/2006, par. 4.1.

¹⁰² L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *DPCE online*, 2, 2020, 1492 ss. Si veda, con particolare riguardo alla Spagna, anche lo studio di M. Iacometti, *Le competenze legislative in tema di salute degli enti territoriali in Italia, Spagna e Belgio in tempo di pandemia*, in *DPCE online*, Sp. 1, 2022, 118 ss.

¹⁰³ F. Bergamante, T. Canal, M. Marucci, *Sanità di base e di emergenza. Risorse, opinioni degli italiani e livelli essenziali*, in *Inapp WP*, 49.

una competenza concorrente in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera¹⁰⁴. Il modello attuativo dell'art. 32 Cost. immaginato dai Costituenti tardò tuttavia ad essere implementato, stante il ritardo nell'avvio delle Regioni e in virtù della situazione di *impasse* determinata dalle resistenze degli enti mutualistici ed ospedalieri e dei medici¹⁰⁵.

L'attuazione del regionalismo e le successive istanze volte a perfezionare il trasferimento delle competenze alle Regioni costituirono così importanti elementi di svolta nel processo che avrebbe portato alla successiva approvazione della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale¹⁰⁶. La l. n. 833/1978 si propone di garantire un accesso universale alla sanità fondato sull'uguaglianza dei cittadini attraverso il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) in attuazione dell'art. 32 Cost.¹⁰⁷.

Il funzionamento del Ssn si caratterizza per una rete di competenze e responsabilità poste dall'articolo 1 della l. n. 833/1978 a carico dello Stato, delle Regioni e ai Comuni, in quanto enti territoriali locali. Nondimeno, la vocazione universalistica del Ssn si apprezzava chiaramente nell'art. 2 della legge istitutiva, il quale invitava al superamento degli squilibri territoriali rispetto alle condizioni sanitarie, ma anche nei successivi artt. 3 e 4. Secondo l'art. 3, la legge dello Stato deve fissare i livelli delle prestazioni sanitarie da garantirsi a tutti i cittadini mentre, ai sensi dell'art. 4, allo Stato spetta l'emanazione di norme dirette a garantire l'uniformità delle condizioni di salute sul territorio nazionale¹⁰⁸.

All'attivazione del Ssn, seguono decenni di "riforme della riforma"¹⁰⁹, passate dal riordino del 1992¹¹⁰, alla successiva razionalizzazione del 1999¹¹¹,

¹⁰⁴ Cfr. R. Balduzzi, *Quasi un editoriale*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 466 ss.

¹⁰⁵ Nell'ambito di quel fenomeno indicato come "triangolo di ferro". Cfr. F. Taroni, *Prima e dopo quel difficile dicembre 1978*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 543 e R. Balduzzi, *Titolo V e tutela della salute*, in *Quaderni regionali*, 2002, 65 ss.

¹⁰⁶ F. Taroni, *Prima e dopo quel difficile dicembre 1978*, cit., 544 ss.

¹⁰⁷ L'art. 1 della legge definisce il Servizio sanitario nazionale come "complesso delle funzioni, dei servizi e delle attività destinate alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica".

¹⁰⁸ F. Taroni, *Prima e dopo quel difficile dicembre 1978*, cit., 549 ss. Dal punto di vista organizzativo, la legge centralizzava tutti i servizi e i fornitori di prestazioni di sanità pubblica sotto l'autorità statale, designando le USL (che includevano anche gli enti ospedalieri) come un insieme di presidi, uffici e servizi dei Comuni e delle comunità montane, incaricati di svolgere le funzioni del Servizio sanitario nazionale (art. 10 della legge istitutiva). Sulle successive grandi riforme del Ssn si vedano B. Pezzini, *Il riordino del 1992 (un sistema sanitario universale, nonostante il riordino del 1992)*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 560 ss. e R. Balduzzi, G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013.

¹⁰⁹ R. Balduzzi, *Quasi un editoriale. Dopo 40 anni, verso una destrutturazione del Ssn?*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 468.

¹¹⁰ Cfr. il d.lgs. 502/1992, attuativo della delega di cui all'art. 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421.

¹¹¹ Tra gli altri interventi si ricorda il d.lgs. 517/1999, attuativo della delega di cui all'art. 6 della l. 30 novembre 1998, n. 419.

fino ad arrivare all'adeguamento alla revisione costituzionale del Titolo V e agli interventi del 2012¹¹².

Il risultato degli interventi avviati a partire dai primi anni Novanta, è stato un processo di “regionalizzazione” ed “aziendalizzazione” del sistema sanitario¹¹³, con una devoluzione di funzioni che ha contribuito a conferire un ruolo ancora più marcato alle “Regioni”¹¹⁴.

Il d.lgs. 502/1992 ha introdotto il modello organizzativo attualmente prevalente per i servizi sanitari regionali fondato su aziende sanitarie locali (ASL) chiamate a gestire unitariamente i servizi sanitari territoriali e i presidi ospedalieri. A tale modello si affianca quello speciale delle aziende ospedaliero-universitarie (AOU), che gestiscono strutture altamente specialistiche e di formazione medica.

L'evoluzione del modello sopra descritto ha condotto, secondo la dottrina, allo sviluppo di sistemi sanitari regionali spesso caratterizzati da differenze anche marcate tra regione e regione con riguardo all'efficienza nella gestione ed erogazione dei servizi sanitari¹¹⁵.

In questo complesso quadro caratterizzato da una pluralità di attori e competenze, va osservata la tendenza alla predisposizione di “accordi” e “patti” tra Stato e Regioni¹¹⁶, noti anche come “Patti per la salute”, volti a riepilogare gli impegni reciproci assunti dagli attori politici regionali e centrali in seno alla Conferenza Stato-Regioni, sullo sfondo di un più ampio “metodo del consenso” utilizzato quale criterio per superare la rigidità della ripartizione delle competenze in materia di salute¹¹⁷. Il Patto per la Salute (2019-2021) è stato approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza Stato-Regioni e prevede un accordo finanziario e programmatico tra Governo nazionale e Regioni. Tra i contenuti dell'accordo figurano il finanziamento

¹¹² In particolare, il riferimento è ai d.l. 158/2012, convertito con modificazioni in l. n. 189/2012 c.d. Balduzzi, rubricato “Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute”, al d.l. n. 95/2012 convertito con modificazioni con l. n. 135/2012, quest'ultimo dedicato in particolare al contenimento della spesa sanitaria e al d.lgs. 106/2012, attuativo della delega di cui alla l. 183/2010 sulla riorganizzazione degli enti sottoposti a vigilanza del Ministero della salute. Con riferimento a tali interventi si veda D. Morana, *I decreti del 2012 tra le riforme della Riforma sanitaria*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018.

¹¹³ Cfr. C. Pinelli, *La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 660 ss. e R. Balduzzi, *Sul rapporto tra regionalizzazione e aziendalizzazione in campo sanitario*, in *Quaderni regionali*, 4, 2008, 37-58.

¹¹⁴ F. Laus, *La differenziazione regionale in sanità: le prestazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2019, 283-291; P. Colasante, A. Iacoviello, *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, *passim*.

¹¹⁵ E. Alber, E. Arban, P. Colasante, A. Dirri, F. Palermo, *Affrontare la pandemia*, cit., *passim*. Cfr. anche L. Cuocolo, A. Candido, *L'incerta evoluzione del regionalismo sanitario in Italia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 23 settembre 2013.

¹¹⁶ Va osservato che già all'interno della l. 833/1978 era previsto “il concorso delle regioni” per la previsione da parte dello Stato degli obiettivi della programmazione sanitaria (art. 3).

¹¹⁷ Cfr. R. Ferrara, *L'ordinamento della salute*, Torino, 2020, 123 ss.

pubblico e la programmazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) ma anche le risorse umane, la governance della farmaceutica e dei dispositivi medici, la ricerca e la prevenzione e le quote di compartecipazione¹¹⁸. Il metodo collaborativo nel contesto della salute si apprezza poi con riguardo ad altri atti normativi, adottati con la previa intesa con le Regioni, relativi all'integrazione del d.p.c.m. 12 gennaio 2017 sui LEA come i “decreti tariffe”¹¹⁹.

Questo quadro di relazioni intergovernative, caratterizzato da accordi e intese nella politica sanitaria italiana, è stato definito “metodo intergovernativo”¹²⁰ o “federalismo sanitario”¹²¹ e costituisce un modello ormai consolidato ma attualmente soggetto ad un processo di evoluzione.

2646

7. ...e dopo la “tempesta”

Più recentemente, il dibattito sul metodo intergovernativo italiano in materia sanitaria ha preso nuove direzioni, sulla scorta di una crescente richiesta di centralizzazione dei servizi relativi alla salute, a sua volta favorita dalle ripercussioni della crisi finanziaria del 2008 prima e della pandemia poi. Entrambi i fenomeni hanno evidenziato una tendenza alla verticalizzazione ed elementi di criticità rispetto al sistema italiano di *governance* territoriale multilivello ed al modello di RIG incentrate sul sistema delle conferenze.

Le misure di austerità attuate in risposta alla crisi del 2008 hanno avuto profonde conseguenze sul Ssn italiano, provocando carenze di personale e di risorse¹²². Questo impatto è variato in modo significativo tra le diverse regioni, che sono state costrette a rimodulare i propri servizi sanitari a fronte di un ridotto *budget* introducendo tagli di varia natura. Ciò ha in parte aggravato il divario già esistente tra regioni, favorito da una parte

¹¹⁸ Precedenti accordi tra lo Stato e le Regioni italiane in materia di sanità sono stati adottati a partire dal 2001 e, segnatamente: per il triennio 2002-2004 (Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dell'8 agosto 2001), nel 2005 (Accordo del 23 marzo 2005 tra lo Stato e le Regioni in materia di sanità), nel 2006 (Accordo del 5 ottobre 2006), nel 2009 (Accordo del 3 dicembre 2009) e nel 2014 (Accordo del 10 luglio 2014). Cfr. www.salute.gov.it.

¹¹⁹ A. Pitino, *Il regionalismo differenziato e il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nella materia “tutela della salute”*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2024, 749.

¹²⁰ P. Colasante, A. Iacoviello, *Prassi e potenziali sviluppi*, cit., 1.

¹²¹ C. Ciardo, *Concorrenza amministrata e federalismo sanitario. Confronto fra NHS (National Health Service) e SSN (Servizio sanitario nazionale)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2008, 373-391.

¹²² Dal punto di vista finanziario, va osservato che a seguito della crisi del 2008 si è registrata in Italia una riduzione della spesa pubblica sanitaria. Fino al 2007, quest'ultima registrava una crescita annua intorno al 6,2% mentre dal 2008 al 2018 la spesa è cresciuta di una media annua pari solo allo 0,6%, con un picco di -1,6% nel 2012, a fronte di una crescita costante della spesa privata. Cfr. F. Toth, R. Lizzi, *Le trasformazioni «silenziose» delle politiche sanitarie in Italia e l'effetto catalizzatore della grande crisi finanziaria*, in *Stato e mercato*, 2, 2017, 297-320. Per un confronto sui dati, si veda anche J. Gagliardi, *Public Healthcare Expenditure Change in Italy (2002-2022)*, in www.statista.com, 16.10.2024.

dalla geometria variabile dei modelli di *governance* sanitaria regionale¹²³ e, dall'altra, da una pregressa situazione di indebitamento sanitario di entità piuttosto eterogenea tra le diverse regioni¹²⁴.

La crisi economico finanziaria si è però accompagnata anche ad un primo esempio di riaccentramento di competenze in favore dello Stato, il quale – nel tentativo di risanare i conti pubblici di fronte alla pressione dei mercati e dell'Unione europea – ha anche attuato tagli che hanno interessato soprattutto gli enti locali, provvedendo altresì ad un riordino generale delle funzioni delle province¹²⁵.

La pandemia, intervenuta in un contesto di recente ripresa dalle conseguenze della prima crisi, ha messo in luce nuove fragilità di alcune esperienze regionali e riproposto una tendenza alla verticalizzazione dei rapporti intergovernativi. Riguardo al primo profilo, malgrado le regioni meridionali abbiano registrato livelli di contagio inferiori rispetto alle regioni settentrionali e centrali, è stato riconosciuto che l'impatto della pandemia sui redditi delle famiglie, sul tasso di disoccupazione e sulla perdita di entrate dei comuni è risultato più significativo in tali regioni rispetto al resto del Paese¹²⁶. Inoltre, i sistemi sanitari di alcune regioni del Sud Italia hanno sperimentato un grave sottofinanziamento, dovuto principalmente alla riduzione della spesa sanitaria dopo la crisi del 2008 e all'aumento della domanda di servizi sanitari durante e dopo la pandemia¹²⁷. Di conseguenza, in regioni come la Calabria, nonostante la nomina di un commissario straordinario da parte del governo nazionale, l'amministrazione non è riuscita ad adottare un'efficace strategia di mitigazione e neppure a fornire dati affidabili sui contagi, evidenziando così una cooperazione tra livelli di governo ed una certa dipendenza della regione dallo Stato centrale¹²⁸.

Riguardo al secondo aspetto, vale a dire la tendenza alla centralizzazione, vanno fatte alcune premesse: in primo luogo, l'Italia è stata la prima democrazia stabile occidentale a essere colpita dallo scoppio dell'emergenza da Covid-19 e, pertanto, si è dovuta muovere in un settore pressoché inesplorato. Inoltre, la Costituzione italiana – a differenza di altri

¹²³ E. Alber, E. Arban, P. Colasante, A. Dirri, F. Palermo, *Affrontare la pandemia*, cit., 54.

¹²⁴ Se fino al 2012 le Regioni hanno maturato un disavanzo di circa 40 miliardi di euro, è stato osservato che il disavanzo *pro-capite* in alcune regioni italiane è stato pari a circa 10 volte quello di altre regioni, con punte particolarmente elevate per Lazio e Campania. Queste ultime contribuivano da sole per circa il 58% del totale. Cfr. F. Toth, R. Lizzi, *Le trasformazioni silenziose*, cit., 3-4.

¹²⁵ Cfr. L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 82.

¹²⁶ E. Alber, E. Arban, P. Colasante, A. Dirri, F. Palermo, *Affrontare la pandemia*, cit., 63. Cfr. anche Q. Camerlengo, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Regioni*, 4, 2020, 739-752.

¹²⁷ Secondo S. Neri, *The Italian National Health Service after the Economic Crisis: From Decentralization to Differentiated Federalism*, in *E-Cadernos CES online*, 31, 2019, 158 ss., ciò è dovuto, tra l'altro, al fatto che la concertazione delle politiche sanitarie tra governo centrale e governi regionali è diminuita in modo significativo negli ultimi anni.

¹²⁸ E. Alber, E. Arban, P. Colasante, A. Dirri, F. Palermo, *Affrontare la pandemia*, 62-63.

ordinamenti – non contiene previsioni specifiche relative agli stati di emergenza o ai regimi eccezionali¹²⁹. È invece prevista una dichiarazione dello stato di emergenza disciplinata dalla legislazione ordinaria e, segnatamente, dal Codice della protezione civile¹³⁰. L'art. 25 del Codice prevede la possibilità di emanare ordinanze di protezione civile in deroga alle disposizioni vigenti, purché nei limiti indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e del diritto dell'Unione europea. A ciò si affianca il potere di ordinanza contingibile e urgente del Ministro della salute in materia di igiene e sanità pubblica, previsto dalla l. 833/1978 per le emergenze estese all'intero territorio nazionale ovvero a porzioni di territorio nazionale comprendenti più regioni. A mente dell'art. 32 della legge istitutiva del Ssn, inoltre, nelle stesse materie possono essere emanate ordinanze anche dal presidente della giunta regionale e dal sindaco, con efficacia limitata alla regione, al comune ovvero a parte di essi.

2648

In questo quadro legislativo e costituzionale, le misure urgenti per fronteggiare le pandemie sono state in larga parte adottate sotto forma di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di decreti-legge e di ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile (DPC) ai sensi del Codice sopra citato¹³¹. Il governo nazionale ha dunque svolto un ruolo da protagonista nella gestione dell'emergenza, soprattutto nelle prime fasi (almeno fino al 2020) ma ciò ha comportato anche un ridimensionamento del principio della leale collaborazione quantomeno rispetto alle usuali dinamiche intergovernative attuate grazie al sistema delle conferenze. In particolare, va osservato che le ordinanze degli enti substatali potevano essere adottate solo fino all'adozione dei d.p.c.m. governativi¹³². Inoltre, pur potendo introdurre sia misure più restrittive sia disposizioni volte ad

¹²⁹ L'unica disposizione della Costituzione che ha un impatto sistematico generale è lo stato di guerra previsto all'articolo 78, che viene deliberato dalle Camere, conferendo al Governo centrale i poteri necessari.

¹³⁰ D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1. Ai sensi dell'art. 24 del Codice, la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale è rimessa al Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, che può essere formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata, delle quali deve essere in ogni caso acquisita l'intesa.

¹³¹ E. Alber, E. Arban, P. Colasante, A. Dirri, F. Palermo, *Affrontare la pandemia*, cit., 54. Per un'analisi dettagliata dell'effetto dell'emergenza sulle fonti del diritto e sulla distribuzione delle competenze, si veda F. Palermo, *Principio di sistema o intralcio al decisore: l'asimmetria territoriale alla prova dell'emergenza*, in *DPCE online*, Sp. 1, 2022.

¹³² Tra i principali d.p.c.m. adottati si ricordano il d.p.c.m. 23 febbraio 2020, il d.p.c.m. 25 febbraio 2020, il d.p.c.m. 1 marzo 2020. Rispetto alle fasi successive, vanno anche ricordati i d.p.c.m. del 14 gennaio 2021 e del 2 marzo 2021. In argomento, M. Cavino, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *federalismi.it*, 25, 2021, 80-86 e M. Calamo Specchia, *Le fonti dell'emergenza nella crisi pandemica. Riflessioni di sintesi*, in *DPCE online*, Sp. 1, 2021, 1856 ss.

alleggerire le limitazioni, questa seconda possibilità doveva essere prevista dal d.p.c.m. previa intesa con il Ministero della Salute¹³³.

In generale, rispetto al sistema previsto dal Codice della Protezione civile e dalla l. 833/1988, il coinvolgimento degli enti sub-statali nell’emanazione dei d.p.c.m. tanto utilizzati nelle prime fasi pandemiche è senz’altro inferiore: mentre, infatti, il sistema di ordinanze di protezione civile è fondato sull’intesa coi presidenti di regione interessati, il d.p.c.m. richiede solo un parere dei presidenti delle regioni interessate ovvero della conferenza delle Regioni¹³⁴. Il frequente ricorso ai d.p.c.m. nelle più severe fasi pandemiche ha quindi comportato indirettamente una compressione del coinvolgimento delle regioni anche dal punto di vista dell’adozione degli atti normativi. A ciò va aggiunto anche quel fenomeno indicato dalla dottrina come “fuga” dal sistema delle conferenze¹³⁵. A farne le spese in modo più manifesto è stata la Conferenza Stato-Regioni che ha visto il proprio ruolo ridimensionato in favore della Conferenza delle Regioni¹³⁶, organo nel quale è maggiore la componente politica, che ha assunto il ruolo di interlocutore privilegiato del Governo in una dialettica istituzionale più snella e informale rispetto alla prassi precedente¹³⁷.

Sotto altro profilo, grazie all’abbondante produzione normativa dello Stato e delle Regioni, si è talvolta assistito ad un vero e proprio mosaico normativo che ha contribuito a diminuire la certezza del diritto, soprattutto considerato che numerose ordinanze regionali e comunali sono state successivamente dichiarate nulle dai tribunali¹³⁸.

In una seconda fase dell’emergenza pandemica, ciò ha favorito l’emersione di contrasti e l’incremento del contenzioso amministrativo e costituzionale tra le Regioni e il Governo rispetto alle disposizioni adottate per evitare la diffusione del virus e, soprattutto, al loro allentamento ovvero alla rimozione dei divieti¹³⁹. Ne è un esempio la decisione della Regione

¹³³ L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 92.

¹³⁴ Cfr. G. Delledonne, C. Padula, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandemica*, in *Regioni*, 4, 2020, 765 ss.

¹³⁵ L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 92 ss.

¹³⁶ Cfr. F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali nella risposta alla pandemia di Covid-19: le esperienze di Germania, Italia e Spagna a confronto*, in *DPCE online*, Sp. 1, 2022, 517 e B. Baldi, S. Profeti, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2020.

¹³⁷ Si veda E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l’emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, Sp. 1, 2020, 504. L’autrice osserva che, nelle sporadiche riunioni della Conferenza Stato-Regioni durante le prime fasi della pandemia, in nessun caso è stato affrontato il tema della crisi sanitaria. Cfr. anche L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 93-94.

¹³⁸ Sul punto di veda E. Szmulewicz, *Governing Decentralised States Under Emergency Situations: Italy and the Netherlands During the Covid-19 Crisis*, in *DPCE online*, Sp. 1, 2022, 679-80.

¹³⁹ Una conflittualità con pochi esempi analoghi nel diritto comparato come osserva F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali nella risposta alla pandemia di Covid-19*, cit., 517.

Calabria di riaprire gli esercizi di ristorazione impugnata dal governo nazionale e annullata dal tribunale amministrativo. O ancora la decisione della Regione Sardegna di aprire nel mese di agosto 2020 le attività dei locali notturni e delle discoteche nonostante i divieti nazionali in allora vigenti e, in una fase successiva, le misure “ribelli” di diverse regioni in merito alle priorità vaccinali. Anche su tali profili si è sviluppato un significativo contenzioso di fronte alla giustizia amministrativa¹⁴⁰.

Un percorso ancora più audace è stato seguito dalla provincia autonoma di Bolzano¹⁴¹, che è intervenuta a propria volta con legge, ordinando la ripresa della libertà di movimento e delle attività economiche. Anche questa legge è stata protagonista di un giudizio dinnanzi alla Corte costituzionale¹⁴².

2650

Si può notare che la centralizzazione della gestione della crisi è stata in parte favorita proprio dalla giurisprudenza della Consulta. Con la nota decisione n. 37/2021, in particolare, la Corte è intervenuta in merito a una legge della Regione Valle d'Aosta che consentiva la riapertura di alcune attività commerciali¹⁴³.

La decisione di sospendere la legge regionale è stata una conseguenza della particolare lettura attribuita dalla Corte alle misure legislative adottate in risposta alla pandemia. Secondo la Consulta, queste dovevano rientrare nella materia “profilassi internazionale” e, dunque, cadere nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, paragrafo 2, lettera q), della Costituzione¹⁴⁴. La centralizzazione delle competenze che deriva da tale impianto argomentativo è stata criticata da una parte dei commentatori in

¹⁴⁰ Cfr. *amplius* E. Longo, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da COVID-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, Sp. 1, 2020, 377-407.

¹⁴¹ Cfr. legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2024, n. 4. La legge, composta da quattro articoli, prevedeva la ripresa graduale delle libertà di movimento e delle attività economiche sul territorio provinciale, pur condizionata all'osservanza di altre misure di sicurezza previste direttamente dalla legge.

¹⁴² Cfr. Corte cost. n. 50/2024. Il giudizio di legittimità, introdotto in via incidentale con ordinanza del 12 maggio 2023 dal Tribunale di Bolzano, si è concluso con la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37 della legge della Provincia autonoma. La Corte ha ricordato che le misure di contrasto alla pandemia e l'utilizzo della certificazione verde devono farsi rientrare nella competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale (come già affermato, tra l'altro, in Corte cost. 164/2022) ed ha così ritenuto violata la competenza statale da parte del legislatore provinciale.

¹⁴³ Che in precedenza era stata temporaneamente sospesa dall'ordinanza n. 4/2021. Cfr. G. D'Ignazio, *L'impatto del Covid-19 sui processi di federalizzazione degli Stati composti. Riflessioni a confronto*, in *DPCE online*, 1, 2023, 495 ss. Si tratta della legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11, “Misure per il contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza”. In argomento si vedano L. Cuocolo, *I diritti costituzionali*, cit., *passim* e L. Cuocolo, F. Gallarati, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2021, 4 ss.

¹⁴⁴ In particolare, ciò non ha impedito ad altre regioni di continuare ad adottare ordinanze volte ad allentare le restrizioni.

quanto implica, di fatto, la preclusione dei poteri dei sindaci di adottare le ordinanze urgenti e necessarie stabilite dal quadro legislativo sulle autonomie locali¹⁴⁵. Inoltre, la maggiore vicinanza delle Regioni alla popolazione è stata vista come un elemento che avrebbe dovuto deporre a favore di un loro coinvolgimento, in ottemperanza al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 Cost.¹⁴⁶.

Anche nella decisione sulla Valle d'Aosta, la Corte sembra aver implicitamente “salvato” il regime (derogatorio rispetto alla normale dialettica intergovernativa) fondato sulla presenza della sola Conferenza delle regioni come interlocutore del Governo per garantire la leale collaborazione durante l'emergenza pandemica¹⁴⁷. Va però osservato che la Conferenza delle Regioni non è un'istituzione della cooperazione verticale – strutturalmente attribuita alla sede privilegiata (secondo quanto affermato dalla Consulta) rappresentata dalla Conferenza Stato-Regioni – ma si colloca sul piano della collaborazione di tipo orizzontale¹⁴⁸. Oltre a rappresentare una deviazione dal modello fisiologico di realizzazione della cooperazione nel sistema delle conferenze, ciò ha fatto sì che la Conferenza Stato-regioni divenisse un foro di confronto puramente formale, nel quale venivano scambiate posizioni politiche di fatto già definite in altra sede¹⁴⁹.

Sotto altro profilo, va rilevato che gli stessi enti decentrati hanno ulteriormente visto la propria voce limitata all'interno del sistema delle conferenze che, come si è visto, costituisce il pilastro principale del modello italiano di relazioni intergovernative. Soprattutto nelle prime fasi della pandemia, infatti, le occasioni di consultazione e cooperazione reciproca con gli enti locali sono state scarse e spesso incentrate su argomenti diversi dalla pandemia.

Accanto alla fuga dal sistema delle conferenze e delle sedi tradizionali di sviluppo delle relazioni intergovernative, un ulteriore impulso verso la centralizzazione e la marginalizzazione delle entità decentrate è stato fornito dai comitati scientifici. In particolare, il Comitato tecnico-scientifico

¹⁴⁵ Si tratta del Decreto Legislativo n. 267/2000 ma anche della legge n. 833/1978. Cfr. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 109-141.

¹⁴⁶ G.M. Ripamonti, *Alleanze o rivali? Le regioni nei processi decisionali nazionali durante la pandemia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 2023, 203-230 e M. Cosulich, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Regioni*, 3, 2021, 553-581.

¹⁴⁷ In questo senso L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 97.

¹⁴⁸ A sua volta tipica di forme di federalismo cooperativo come esposto *supra* nel par. 2.

¹⁴⁹ Cfr. F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali*, cit., 517. Va per completezza rilevato che non sono mancate anche parentesi di ritorno a quel metodo intergovernativo che aveva caratterizzato la fase precedente alla pandemia. Si può richiamare al riguardo l'approvazione del Piano Nazionale della Prevenzione 2020/2025 con intesa Stato-Regioni del 6 agosto 2020. Quest'ultimo costituisce un ulteriore esempio di pianificazione condivisa tra Stato e Regioni in materia di interventi di prevenzione sanitaria e si propone di accelerare l'attuazione del LEA “Prevenzione collettiva e sanità pubblica” di cui al d.p.c.m. 12 gennaio 2017. Cfr. https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_5029_0_file.pdf.

(CTS)¹⁵⁰ ha agito come consulente istituzionale formale del governo centrale durante tutta la pandemia. Tuttavia, la sua composizione comprendeva solo un rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, mentre nessun rappresentante dei Comuni era incluso nella partecipazione ai lavori¹⁵¹.

8. Gli sviluppi recenti: il PNRR e le riforme istituzionali

In Italia la pandemia ha indubbiamente esposto alcuni dei limiti del sistema delle relazioni intergovernative fondato sulle conferenze, spostando il pendolo dalla parte del livello centrale. A seguito del venir meno dell'emergenza sanitaria, si è registrato – almeno in parte – un ritorno alla più tradizionale articolazione tipica del sistema “a tre punte” sopra descritto.

L'evoluzione delle dinamiche intergovernative e, all'interno di queste, del ruolo delle conferenze, peraltro, pare lontana da un assestamento definitivo, specie se si guarda alla vivace stagione di riforme in discussione nella XIX legislatura. Per i fini che qui interessano, va registrato che alcune di queste riforme sembrano rafforzare quella tendenza verso la centralizzazione e la verticalizzazione delle relazioni intergovernative già sperimentata durante la crisi economico-finanziaria e quella pandemica.

Di particolare rilevanza, in tale prospettiva, appare l'attuazione delle misure delineate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che hanno avuto un impatto significativo sulla sanità e sul Servizio Sanitario Nazionale (SSN). A ciò si aggiungono le potenziali implicazioni sul sistema delle RIG della nuova fase di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, Cost.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va osservato che, nelle fasi iniziali di negoziazione del PNRR, molti commentatori hanno evidenziato l'esclusione degli enti substatali dalle trattative, malgrado la loro cooperazione e i loro sforzi siano risultati di importanza campale in tutta la fase di attuazione del Piano¹⁵². Anche con riguardo alla *governance* del PNRR, la tendenza riscontrata è quella all'accentramento in capo alla c.d. Cabina di regia¹⁵³, a fronte dell'iniziale previsione di una molteplicità di soggetti chiamati a svolgere funzioni di coordinamento e indirizzo in virtù del d.l. n.

¹⁵⁰ Sul punto si veda, *ex multis*, C. Malinverno, *L'incidenza del fatto scientifico sul diritto dell'emergenza: i Comitati tecnico-scientifici nella dimensione nazionale e comparata*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 5, 2022, 705-718.

¹⁵¹ Si veda il Decreto del Capo Dipartimento n. 371/2020 (Istituzione del Comitato scientifico). Il CTS si è riunito per l'ultima volta il 30 marzo 2022 ed è stato successivamente sciolto.

¹⁵² G.M. Ripamonti, cit., 208 ss. Si veda inoltre M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, il quale menziona anche il contributo (limitato) offerto dalle Regioni in sede di formulazione di proposte per la stesura del Piano nazionale, delle quali non viene tuttavia dato specificamente atto nella stesura finale dello stesso.

¹⁵³ In argomento, U. Ronga, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2022, *passim*.

77/2021, convertito con modificazioni con la l. 29 luglio 2021, n. 108¹⁵⁴. Ai lavori della Cabina di regia, che è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e vede la partecipazione dei ministri secondo un criterio di competenza per materia, possono partecipare anche esponenti degli enti sub-statali e, segnatamente, i presidenti di regione per materie d'interesse di una singola regione ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni per materie di interesse pluriregionale o, ancora, i presidenti dell'ANCI e dell'UPI in caso di argomenti di rilievo per gli enti locali¹⁵⁵.

Le autonomie territoriali, destinatarie di una parte ingente delle risorse del PNRR, assumono così solo il ruolo (pur non trascurabile) di esecutori del Piano, venendo però sostanzialmente escluse dalle funzioni di pianificazione e coordinamento, gestite in larga parte dalla Presidenza del Consiglio e dai ministeri. D'altra parte, anche l'attività della Conferenza Stato-Regioni nelle fasi iniziali della negoziazione con le istituzioni dell'Unione europea mostra un interesse concentrato prevalentemente sull'attuazione del Piano da parte delle Regioni, piuttosto che sulla definizione di un contributo alla pianificazione da parte delle stesse¹⁵⁶. Anche guardando al processo di attuazione del PNRR, peraltro, sembra potersi confermare l'emersione – già sperimentata durante l'emergenza sanitaria – del ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni, che in diverse occasioni ha partecipato ai lavori della Cabina di regia.

Il quadro complessivo che emerge, ad ogni modo, vede il protagonismo del governo nazionale che ha un ruolo decisivo anche nel valutare (o meno) modalità e frequenza dell'attivazione del sistema delle conferenze e della partecipazione (eventuale) alla *governance* del PNRR da parte delle Regioni e degli enti locali¹⁵⁷.

Altro tema di rilievo per comprendere le traiettorie evolutive delle relazioni intergovernative riguarda l'attuazione del c.d. regionalismo differenziato¹⁵⁸. Come noto, l'articolo 116, comma terzo, Cost. permette la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni ordinarie nelle materie che rientrano nel terzo comma dell'articolo

¹⁵⁴ Cfr. L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 102.

¹⁵⁵ L'esclusione di una partecipazione strutturale desta alcune perplessità anche con riguardo al regolamento UE 241/2021 relativo al *Recovery Fund*. Secondo il Considerando 34 del Regolamento, in particolare, "Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale". Cfr. L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 103.

¹⁵⁶ Cfr. M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., 181-182.

¹⁵⁷ L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 105.

¹⁵⁸ In argomento, *ex multis*, R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, 260-283; E. Grosso, A. Poggi, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2018, 1-5. Come osserva A. Pitino, *Il regionalismo differenziato*, cit., 764 ss., inoltre, va notato che l'accelerazione a proposta attuativa del regionalismo differenziato dopo la pandemia segue un precedente tentativo avviato dopo un'altra crisi, quella economico-finanziaria del 2008.

117 Cost. e, tra queste, vi è proprio la tutela della salute¹⁵⁹. Il processo ha raggiunto un notevole livello di avanzamento soprattutto per quanto riguarda Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna¹⁶⁰. Nel giugno 2024, il Parlamento ha approvato in via definitiva la l. 26 giugno 2024, n. 86 c.d. “Calderoli”¹⁶¹, che prevede un quadro generale per l’attuazione dell’articolo 116.3 Cost.¹⁶².

Tra i vari aspetti del complesso intervento, la legge Calderoli interessa in questa sede sia per il possibile impatto sul sistema delle RIG ad esito della piena attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.¹⁶³, sia per i risvolti sul piano sanitario¹⁶⁴. È stato notato che l’asimmetria può rappresentare una risposta in caso di difficoltà strutturali e relazioni intergovernative caratterizzate dalla necessità di una “velocità variabile”¹⁶⁵. Molti sono però gli interrogativi soprattutto sulle trasformazioni che potrebbe subire il sistema “a tre punte” delle conferenze a seguito dell’attuazione del regionalismo differenziato nei tentativi sin qui proposti. Al riguardo, la l. 86/2024, nella sua versione originaria anteriore all’intervento della Consulta, di cui si dirà a breve, sembra innanzitutto recuperare un ruolo per la Conferenza unificata ma anche – seppur in misura minore – per la Conferenza Stato-regioni, alla quale è ad esempio attribuito il diritto di essere informata su un atto di iniziativa di una regione interessata ad avviare la procedura (art. 1). Il parere della Conferenza unificata è invece richiesto in relazione allo schema di intesa preliminare che viene negoziato tra lo Stato e la Regione prima della presentazione alle Camere (art. 2, comma 4) e sugli schemi di decreti legislativi per l’individuazione dei livelli essenziali delle

¹⁵⁹ R. Balduzzi, D. Serveti, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2019.

¹⁶⁰ Cfr. *amplius* F. Palermo, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2019, 2 ss.; R. Di Maria, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l’attuazione del cd “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Diritti regionali*, 1, 2023, 199-215; P. Giovarruscio, *Il fondamento costituzionale del regionalismo differenziato: omogeneità e differenziazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2023, 491-507 e L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato?: Percorsi e argomenti per l’attuazione dell’art. 116, III comma*, Torino, 2021.

¹⁶¹ “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

¹⁶² La legge è stata già accompagnata da numerosi rilievi critici da parte di studiosi e interpreti. Cfr., *inter alios*, F. Pallante, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2023; e L. Spadacini, *L’autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *federalismi.it*, 10, 2023, 217-230.

¹⁶³ Cfr. S. Neri, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *Forum di Quad. cost.*, 1, 2019.

¹⁶⁴ Cfr. R. Balduzzi, D. Serveti, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2019.

¹⁶⁵ S. Piperno, *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in C. Bertolini, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020.

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (LEP), *ex art. 3 c. 2* della l. Calderoli¹⁶⁶.

La l. 86/2024 attribuisce inoltre alla Conferenza unificata ulteriori competenze nella fase di monitoraggio. Quest'ultima ha infatti la possibilità di formulare raccomandazioni alle regioni interessate dalle intese per superare eventuali criticità riscontrate a seguito del monitoraggio della garanzia dell'erogazione dei LEP¹⁶⁷. È inoltre prevista l'intesa della Conferenza unificata per l'adozione delle variazioni delle aliquote di compartecipazione per il finanziamento delle funzioni definite nelle intese, adottate su iniziativa del Ministero dell'economia (art. 8 c. 2). Infine, ai sensi della l. 86/2024, il Governo è tenuto a informare la Conferenza unificata (oltre alle Camere) rispetto alle misure perequative adottate ai sensi dell'art. 10, per garantire l'attuazione di principi costituzionali quali l'unità nazionale, la promozione dello sviluppo economico e della coesione e della solidarietà sociale anche nelle Regioni che non concludono le intese con lo Stato, destinando a tal fine specifiche risorse (art. 10).

Sotto altro profilo, la legge introduce una novità apparentemente suscettibile – almeno *prima facie* – di innovare il quadro delle relazioni intergovernative tra lo Stato e le Regioni intenzionate ad avviare l'*iter* di attuazione del regionalismo differenziato: la Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali¹⁶⁸. Quest'ultima, prevista dall'art. 5 della legge Calderoli e disciplinata dall'intesa tra lo Stato e la Regione istante, è chiamata a svolgere funzioni di raccordo¹⁶⁹, consultazione ma anche di monitoraggio (artt. 3 e 8)¹⁷⁰. Fanno parte della Commissione un rappresentante del Ministero degli affari regionali e delle autonomie e di quello dell'economia e delle finanze, nonché un rappresentante delle

¹⁶⁶ Lo stesso parere della Conferenza unificata è poi richiesto sugli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di aggiornamento periodico dei LEP, emanati di concerto con il Ministro per gli affari regionali e il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 3, comma 7).

¹⁶⁷ Tale monitoraggio è svolto dalla Commissione paritetica prevista dall'art. 5 c. 1 della legge, che riferisce annualmente alla Conferenza unificata. Viene comunque fatto salvo il potere sostitutivo del Governo *ex art. 120 Cost.* Uno schema simile (monitoraggio della Commissione paritetica e informativa alla Conferenza unificata) è previsto per la valutazione degli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi previsti dall'intesa (art. 8).

¹⁶⁸ Come noto, le Regioni a statuto speciale si sono già dotate di Commissioni paritetiche. Queste ultime, tuttavia, sono chiamate principalmente all'emanazione di norme di attuazione degli statuti speciali e sono da questi ultimi disciplinate con alcune differenze, quanto alla composizione, tra le varie regioni speciali. In argomento, R. Louvin, *Le commissioni paritetiche come sede di negoziato permanente fra Regioni speciali e Governo*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2, 2016, *passim*.

¹⁶⁹ La Commissione ha ad esempio il compito di sentire i rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

¹⁷⁰ Secondo il *dossier* parlamentare di accompagnamento al *ddl Calderoli*, la Commissione ha inoltre il compito di "formulare proposte per l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia oggetto di conferimento".

amministrazioni statali eventualmente competenti. Sono inoltre inclusi i corrispondenti rappresentanti della Regione, un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI (art. 5, c. 1)¹⁷¹.

Con la complessa e recente sentenza 192/2024, anticipata dal comunicato stampa del 14 novembre 2024, la Consulta ha da un lato dichiarato infondata la questione inerente l'intera legge 86/2024 e, dall'altro, ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale di plurime disposizioni di questa¹⁷². Limitando l'analisi – per esigenze di estensione del contributo – agli aspetti di pertinenza con la presente trattazione, appare innanzitutto d'interesse quanto affermato al punto 9.2. della decisione con riguardo alla determinazione dei LEP. Quest'ultima avrebbe dovuto essere prevista da uno o più d.p.c.m. previa deliberazione del Consiglio dei ministri ed intesa con la Conferenza unificata. Secondo la Corte, i LEP richiedono una “delicata scelta politica”, postulando il bilanciamento di valori quali uguaglianza privata, autonomia regionale, diritti ed esigenze finanziarie. Ad avviso della Consulta, l'art. 3 c. 1 della l. Calderoli è viziato per violazione dell'art. 76 Cost. nella parte in cui pretende di dettare criteri direttivi *per relationem* con riguardo a svariate materie diverse tra loro¹⁷³. Di contro, per il Giudice costituzionale ogni materia presenta peculiarità proprie e richiede distinte valutazioni e bilanciamenti. Per supportare l'assunto, si ricorda che fino al 2022 i LEP sono stati disciplinati distintamente per ciascuna materia, prendendo ad esempio proprio la salute ed il d.p.c.m. 12 gennaio 2017, che ha disciplinato i LEA sanitari¹⁷⁴. Secondo la Corte, le finalità previste dai commi 792 ss. l. 197/2022 – cui l'art. 3 c. 1 della l. 86/2024 rinvia – sono troppo generiche, rivelandosi inidonee a valere quali principi e criteri direttivi ai sensi dell'art. 76 Cost. Per l'effetto, l'art. 3 comma 1 della l. 86/2024 è dichiarato costituzionalmente illegittimo per insufficienza dei criteri direttivi, contribuendo a delineare “un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali”. Di conseguenza, i LEP andranno determinati rispettando i principi generali

¹⁷¹ Con riguardo alla Commissione, sono stati sollevati rilievi critici rispetto al fatto che “il sistema complessivo di finanziamento richiama interrelazioni che sono necessariamente più estese di quelle che possono risolversi in un rapporto bilaterale con la singola Regione interessata”. Cfr. L. Spadacini, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *federalismi.it*, 10, 2023, 217-230.

¹⁷² Nella specie, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi, secondo l'ordine del dispositivo, l'art. 1, comma 2, l'art. 2, comma 1, terzo periodo, l'art. 2, comma 2, l'art. 3 comma 3, l'art. 4, comma 1, l'art. 2, comma 1, primo periodo, l'art. 3, comma 1, l'art. 3, comma 7, l'art. 3, comma 9, l'art. 8, comma 2, l'art. 9, comma 4, l'art. 11, comma 2 e, in via consequenziale *ex art.* 27 l. 87/1953, l'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e l'art. 1, commi da 791 a 801-bis della l. 29 dicembre 2022 n. 197 (Legge di bilancio 2023).

¹⁷³ In particolare, l'art. 3 comma 1 della l. Calderoli rinvia all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della l. 197/2022 per l'individuazione dei principi e criteri direttivi con riguardo ai decreti delegati da attuarsi, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., per l'individuazione dei LEP.

¹⁷⁴ Cfr. punto 9.2 della sentenza.

previsti dalla costituzione e richiamati dalla Consulta nella sentenza *de qua*¹⁷⁵. Sorte non dissimile è riservata all'art. 3, comma 7, l. 86/2024 sopra richiamato, nella parte in cui prevede l'aggiornamento dei LEP con un d.p.c.m. previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti¹⁷⁶.

Anche la leale collaborazione è finita al centro della decisione, specialmente nel quarto gruppo di questioni individuate dalla Consulta. Vengono qui prese in esame le censure con le quali le Regioni ricorrenti hanno denunciato l'asserita illegittimità costituzionale della legge per la mancata previsione del coinvolgimento della Conferenza unificata ovvero della Conferenza Stato-regioni nell'*iter* di approvazione della stessa l. 86/2024 e nelle vicende successive relative alla proroga, la modifica e la revoca dell'intesa¹⁷⁷, nonché al monitoraggio degli oneri finanziari¹⁷⁸. Per ciò che qui rileva, la Consulta ha ricordato che il principio di leale collaborazione non risulta rilevante in materia di approvazione di leggi dello Stato¹⁷⁹ e che, peraltro, la Conferenza Unificata aveva già emanato un parere sullo schema del ddl Calderoli. Inoltre, la Corte ha rigettato l'idea che dal principio di leale collaborazione derivi la necessità di un coinvolgimento della Conferenza unificata più ampio di quello già previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. il quale “si limita a richiedere (...) il parere degli enti locali della regione interessata”¹⁸⁰. Ciò, *a fortiori*, considerato che sono state nella specie previste altre forme di partecipazione delle autonomie territoriali quali l'informativa alla Conferenza Stato-Regioni di cui all'art. 2, comma 1 e il parere della Conferenza unificata sullo schema di intesa preliminare di cui all'art. 2, comma 1¹⁸¹.

¹⁷⁵ Anche con l'ausilio del Comitato tecnico scientifico istituito con d.p.c.m. 23 marzo 2023.

¹⁷⁶ La disposizione è in questo caso dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza intrinseca della legge rispetto a quanto previsto dall'art. 3, comma 1 della stessa. Secondo la Corte, in particolare, l'art. 3, comma 7, viola il parametro costituzionale “prevedendo contraddittoriamente che un futuro atto avente forza di legge [il d.p.c.m. configurato in tale senso dalla disposizione impugnata N.d.r.] possa essere modificato con un atto sub-legislativo”. Secondo la Consulta, un tale risultato si riflette sulla violazione delle competenze costituzionali delle Regioni ricorrenti laddove anche l'art. 3, comma 7, così come l'art. 3, comma 1, delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale con riguardo alla determinazione dei LEP.

¹⁷⁷ Ai sensi dell'art. 7 della legge.

¹⁷⁸ Di cui all'art. 8 della legge. Cfr. il punto 17 della decisione.

¹⁷⁹ Tra le altre, Corte cost. n. 63/2024.

¹⁸⁰ Cfr. punto 17.2. della sentenza.

¹⁸¹ La leale collaborazione ritorna poi quale parametro di censura di tutte le Regioni ricorrenti per la previsione da parte della l. 86/2024 del mero parere della Conferenza unificata in luogo dell'intesa per i d.lgs. e i d.p.c.m. da adottarsi per la determinazione e l'aggiornamento dei LEP. Sul punto la Corte ritiene le censure assorbite dalla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 7, sopra esaminata. Cfr. punti 20 e 9.2 della sentenza. Per due ulteriori questioni attinenti alla mancata attivazione della Conferenza unificata in sede di monitoraggio – anch'esse dichiarate infondate – si vedano poi i punti 21.2 e 21.3.

L'estensione del presente contributo e la complessità della sentenza impediscono di diffondere oltre sulle sue ricadute sistematiche¹⁸². Se la riforma Calderoli sembrava *prima facie* suscettibile di poter influire sui livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nelle regioni coinvolte nonché sulla dinamica intergovernativa e il ruolo delle conferenze, dopo le decisioni della Consulta e dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione¹⁸³, restano molte incertezze sulla possibilità di una sua effettiva applicazione e, più in generale, sugli esiti dell'immaginato intervento attuativo dell'art. 116, terzo comma, Cost.

A valle di ciò e in attesa dell'ulteriore pronuncia della Consulta in punto di ammissibilità e delle risultanze dell'eventuale consultazione referendaria, per i fini della presente trattazione, si può rilevare che la Corte costituzionale ricorda in plurimi passaggi della sentenza la centralità del metodo bilaterale quale modalità privilegiata per la declinazione dei rapporti tra lo Stato e le Regioni e quale criterio guida del processo di differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. affidato alle Camere con le modalità precisate dalla stessa disposizione costituzionale¹⁸⁴.

2658

9. Rilievi conclusivi

Come esposto nella prima parte del contributo, l'articolazione concreta delle RIG costituisce uno snodo cruciale per il coordinamento dei diversi livelli di governo nell'ambito di ordinamenti che abbracciano forme di decentramento come quello italiano e spagnolo. Se in linea teorica il decentramento può fornire una soluzione utile a migliorare la resilienza e la risposta dei pubblici poteri anche di fronte alle crisi¹⁸⁵, la pandemia sembra aver confermato come risulti a tal fine imprescindibile la presenza di RIG capaci di prevenire ed eventualmente ricomporre le tensioni tra diversi livelli di governo, garantendo la cooperazione tra i vari attori per il raggiungimento di

¹⁸² Si vedano, tra i primi commenti, A. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *federalismi.it*, 1, 2025 e L. Violini, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *lecostituzionaliste.it*, 17 dicembre 2024.

¹⁸³ Il quale ha confermato la procedibilità dell'iniziativa referendaria sulla l. 86/224. Cfr. Ufficio centrale per il referendum presso la Corte Suprema di Cassazione, ordinanza del 12 dicembre 2024. Secondo la Corte, "Il fatto che la l. 86/24 non sia stata espunta nella sua disciplina complessiva esclude perciò che quel principio abrogativo (totale) di cui si è dato conto ne risulti soddisfatto o superato; e la confermata vigenza di un fondo regolativo idoneo (per principi, regole e disposizioni "quadro") ad ispirare e conformare futuri interventi legislativi di adeguamento al dettato della Corte Costituzionale è condizione necessaria e sufficiente a concretare la permanenza di materia referendaria, quand'anche si ritenesse l'inattuabilità di fatto, al momento, della legge".

¹⁸⁴ Cfr. spec. 17.2 ma si veda anche il punto 21.2 nel quale la Corte menziona la "declinazione bilaterale del principio di leale collaborazione". La presunta violazione del metodo bilaterale è poi presente in diversi motivi di censura delle Regioni ricorrenti (cfr. punto 21.3).

¹⁸⁵ Così T. Bergström, S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *Special Issue On Comparative Intergovernmental Relations and the Pandemic*, cit., 187.

soluzioni politiche efficaci. Il modello italiano di RIG, il quale si colloca come si è visto al crocevia tra il coordinamento e la cooperazione, ha mostrato alcune criticità alla prova dell'emergenza pandemica. A tale esito, peraltro, pare aver contribuito in misura rilevante la ridefinizione del consolidato assetto intergovernativo in nome delle esigenze di tempestività dell'azione pubblica, con un conseguente appannamento del ruolo della Conferenza Stato-regioni e della cooperazione verticale in favore di altri attori e tipologie cooperative¹⁸⁶. Di fatto, il principale interlocutore del governo nazionale durante l'emergenza è stata la Conferenza delle Regioni, che ha visto così il suo ruolo sviato dalla funzione primaria di piattaforma per la cooperazione orizzontale tra le regioni¹⁸⁷. Va comunque rilevato che, per facilitare il coordinamento nelle fasi emergenziali, sono stati istituiti organismi *ad hoc* tra le autorità sanitarie nazionali e regionali ed avviate discussioni informali con i Presidenti delle Regioni, condotte sia a livello bilaterale che multilaterale. Ciò potrebbe indicare una maggiore funzionalità delle relazioni intergovernative di tipo orizzontale (almeno durante l'emergenza) ed una minore conflittualità tra i governi regionali rispetto a quella sviluppata tra le Regioni ed il Governo centrale¹⁸⁸. Peraltro, l'intesa tra le Regioni si è caratterizzata più per la contrapposizione nei confronti del Governo che per un approccio orientato alla ricerca di soluzioni comuni ovvero all'armonizzazione della frammentata e talvolta disordinata produzione normativa regionale emersa durante l'emergenza¹⁸⁹.

Un altro elemento da mettere in evidenza rispetto alla ridefinizione del modello intergovernativo durante l'emergenza pandemica riguarda la tendenza a preferire dinamiche di confronto informali al fine di promuovere risposte più rapide, riscontrabile anche in altre esperienze come quella spagnola¹⁹⁰.

Malgrado ciò, il sistema delle conferenze in Italia si è mostrato politicamente inadeguato nelle fasi avanzate dell'emergenza, quando il raggiungimento di accordi con il Governo su una strategia unitaria è diventato più difficile, contribuendo ad alimentare la conflittualità tra il livello statale e quello regionale, con punte non paragonabili a quanto registrato in Spagna. In altre parole, di fronte al processo di centralizzazione

¹⁸⁶ Al riguardo, è stato evidenziato come per la predisposizione dei d.p.c.m., utilizzati quali veicoli legislativi per l'adozione delle misure di contenimento nelle prime fasi dell'emergenza, non sia stata prevista l'intesa della Conferenza Stato-Regioni. Cfr. G. Delledonne, C. Padula, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Regioni*, 4, 2020, 765 ss. e F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze*, cit., 515 ss.

¹⁸⁷ Cfr. E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza*, cit., 572 ss.

¹⁸⁸ Una conflittualità maggiore può peraltro registrarsi anche tra Regioni in seguito all'approvazione della l. 86/2024.

¹⁸⁹ E. Ceccherini, *Sistemi policentrici e principio collaborativo nell'emergenza pandemica*, in *DPCE online*, Sp. 1, 2022, 204.

¹⁹⁰ F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali*, cit., 519.

che ha caratterizzato la risposta pandemica italiana sul piano normativo, il mutato assetto della cooperazione intergovernativa raggiunto durante l'emergenza non ha saputo promuovere il raggiungimento di posizioni condivise tra lo Stato e le Regioni, risolvendosi prevalentemente nella promozione di occasioni di mera consultazione formale o nello scambio di decisioni già di fatto assunte in altre sedi¹⁹¹.

Allo stesso tempo, la natura fortemente politica di questo assetto non è stata controbilanciata da un'adeguata struttura tecnica di supporto e da una burocrazia professionale. A questo proposito, vale la pena notare che il ruolo dei comitati tecnici durante la pandemia è stato solo temporaneo e non sono state istituite strutture simili, tantomeno a carattere permanente, dopo la cessazione dell'emergenza. Di contro, la presenza di relazioni più strutturate anche dal punto di vista tecnico-operativo può contribuire alla costruzione di una *governance* caratterizzata da interazioni coerenti ed efficaci in caso di crisi ed emergenze, sulla scorta delle pratiche ispirate a RIG di tipo cooperativo¹⁹².

Ulteriori elementi di similitudine rispetto alle tendenze sopra descritte paiono apprezzabili anche nel contesto spagnolo ove la normale distribuzione decentralizzata dei poteri nell'ambito delle politiche sanitarie ha lasciato il posto a un approccio più sfumato durante la pandemia. Anche in tale ordinamento si può riscontrare una tendenza alla centralizzazione, specialmente durante nei primi mesi critici del 2020, proseguita poi almeno sino all'autunno 2020. In seguito, si apprezza un maggiore decentramento nella gestione emergenziale, in particolare allorquando gli indicatori epidemiologici hanno mostrato una più marcata differenziazione a livello locale ed un'accresciuta capacità di risposta e adattamento da parte delle Comunità autonome. Con l'affermazione del c.d. metodo della "*co-governance*"¹⁹³, a partire dall'estate del 2020, le Comunità autonome hanno riguadagnato il terreno perduto per quanto riguarda la gestione della pandemia, nel segno di una tendenza generale alla preferenza per consultazioni informali¹⁹⁴. In altre parole, la dialettica intergovernativa in Spagna è andata adattandosi verso una sorta di *governance* multilivello, sebbene ancora debolmente istituzionalizzata¹⁹⁵.

Un aspetto delle relazioni intergovernative che pare confermarsi quale elemento distintivo del sistema italiano rispetto ad altri modelli è il ruolo svolto dai Comuni¹⁹⁶. Tuttavia, anche i rapporti tra i rappresentanti dei

¹⁹¹ Id., 518 ss.

¹⁹² I. Unikowski, *Swimming Outside the Flags. Continuity and Change in Australian Intergovernmental Management*, in T.B. Fenwick, A. Banfield (eds.), *Beyond Autonomy. Practical and Theoretical Challenges to 21st Century Federalism*, Leiden, 2018.

¹⁹³ V. *supra* i paragrafi 1 e 2.

¹⁹⁴ Cfr. F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali*, cit., 519.

¹⁹⁵ M. Casula, S. Pazos-Vidal, *Assessing the Multi-level Government Response to the COVID-19 Crisis: Italy and Spain Compared*, in 44 *Int'l J. Pub. Admin.* 994, 1005 (2021).

¹⁹⁶ Potendo anche assumere ulteriori funzioni se delegate da alcune Regioni. Peraltro, la l. 86/2024, come sopra evidenziato, aveva ulteriormente valorizzato il ruolo della

Comuni e il Governo nazionale si rivelano spesso complessi, specie in ragione dei frequenti scontri innescati dai tagli al bilancio di quest'ultimo, con una tendenza riscontrabile già a seguito della crisi del 2008.

A valle degli sviluppi ancora in corso, specie con riguardo all'attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost. e alle sorti della Legge 86/2024, si può affermare che la crisi finanziaria prima e quella pandemica dopo hanno sottolineato la vulnerabilità del sistema italiano di *governance* territoriale multilivello e di RIG, specie nel settore sanitario, di fronte a *shock* sistemici esterni. L'emergenza pare inoltre aver indubbiamente “messo in luce i limiti di un modello di rigida separazione delle competenze fra i diversi livelli di governo coinvolti nella gestione delle crisi sanitarie”¹⁹⁷.

All'esito della pandemia, si riscontra peraltro anche una maggiore centralità sul piano del discorso pubblico per le politiche in materia di tutela della salute e, dall'altro lato, un crescente dibattito sull'opportunità di promuovere relazioni collaborative sia a livello internazionale tra gli Stati sia nell'ambito del coordinamento tra il governo centrale e i governi degli enti decentrati¹⁹⁸.

In definitiva, sia la crisi finanziaria sia la pandemia da Covid-19 sembrano confermare l'impressione che il decentramento cooperativo non possa essere “forzato” solo dalla Costituzione con la mera previsione di norme programmatiche ma debba accompagnarsi ad una “mentalità” di fondo; una cultura della cooperazione e dell'impegno costituzionale condiviso alimentata da procedure con un grado di stabilità tale da promuovere una dialettica intergovernativa solida ma sufficientemente flessibile per adattarsi alla gestione delle crisi¹⁹⁹.

Sebbene i meccanismi “informali” possano fornire una maggiore elasticità, ci si chiede fino a che punto le attuali sedi deputate a favorire la cooperazione intergovernativa possano garantire l'autonomia delle entità decentrate senza essere degradate a luoghi di mero scambio di informazioni e di trasmissione di determinazioni già adottate altrove. Come esposto nella prima parte del contributo, meccanismi informali di questo tipo possono contribuire a rendere più opachi i processi decisionali, collocandoli in una zona grigia rispetto ai meccanismi di *accountability* e di responsabilizzazione degli attori politici di fronte agli elettori²⁰⁰.

D'altra parte, la stessa formalizzazione delle RIG, ad esempio attraverso la costituzionalizzazione del sistema delle conferenze evocata da parte della dottrina²⁰¹, in assenza di pratiche e procedure che rendano il

Conferenza unificata in plurime previsioni, alcune delle quali oggetto di pronuncia di incostituzionalità da parte della Consulta.

¹⁹⁷ G. Scaccia, C. D'Orazi, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, cit., 112.

¹⁹⁸ Cfr. A. Pitino, *Il regionalismo differenziato*, cit., 765.

¹⁹⁹ S. Tierney, *The Federal Contract*, Oxford, 2022, 233 ss.

²⁰⁰ Si vedano al riguardo le considerazioni generali di cui *supra* al par. 2.

²⁰¹ In argomento, R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Regioni*, 2-3, 2006, 264 ss.

sistema più fluido, potrebbe sortire l'effetto di irrigidire il sistema, riducendone la capacità di evoluzione e adattamento, caratteristiche che possono essere particolarmente utili in situazioni di crisi.

Le criticità sperimentate dopo la pandemia, come si è visto, hanno riaperto le richieste di una maggiore centralizzazione delle funzioni all'interno dello Stato, in particolare nel campo della sanità²⁰². Anche facendo ricorso a procedure speciali come quelle sperimentate in pandemia in Italia ma anche in Spagna, peraltro, le misure dei governi centrali potrebbero non essere pienamente efficaci nella gestione del coordinamento in situazioni di crisi, soprattutto laddove vi sia un rilevante decentramento nella gestione dei servizi pubblici, come nel settore sanitario²⁰³.

Sembrano confermare la traiettoria verso una maggiore centralizzazione del sistema delle RIG anche alcuni recenti sviluppi normativi dell'ordinamento italiano. Mentre l'attuazione del PNRR ha evidenziato un rafforzamento del governo centrale sul piano della pianificazione, del coordinamento e della *governance*, il disegno attuativo dell'art. 116, terzo comma, Cost. alla base della l. 86/2024 ha da un lato conservato spazi per la Conferenza unificata e, in misura inferiore, la Conferenza Stato-regioni e, dall'altro lato, ha promosso l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali²⁰⁴. Al netto delle molte incognite seguite alla decisione della Corte costituzionale, l'immaginato disegno attuativo del regionalismo differenziato lascia aperti molteplici interrogativi sull'effettiva capacità di garantire l'uguaglianza sostanziale dei cittadini in tutte le Regioni e l'uniforme godimento dei diritti dell'individuo, anche in materia di salute²⁰⁵.

La centralizzazione, peraltro, può non essere l'unica soluzione: come esposto in dottrina, infatti, la crisi del 2008 e la successiva emergenza pandemica sembrano aver messo in luce il fatto che "più che di una modifica del Titolo V per riportare competenze allo Stato, ricentralizzando la gestione del servizio sanitario nazionale, o per introdurre una clausola di supremazia, c'è anzitutto bisogno di rafforzare le sedi collaborative in cui questa regia possa essere efficacemente svolta, prendendo finalmente atto sul piano normativo del ruolo strategico che le Conferenze hanno assunto nel

²⁰² E. Alber, E. Arban, P. Colasante, A. Dirri, F. Palermo, *Affrontare la pandemia*, cit., 64 ss.

²⁰³ Circostanza coerente con quel "paradosso del decentramento" già evidenziato nella prima parte dello scritto e apprezzabile anche nell'analisi empirica della gestione pandemica nel contesto italiano.

²⁰⁴ Peraltro, la Corte costituzionale, nella sentenza 192/2024, ha dichiarato infondata la questione relativa alla censura di illegittimità costituzionale insista nell'assegnazione dei compiti di monitoraggio alla Commissione paritetica piuttosto che alla Conferenza unificata. Cfr. punto 21.3 della sentenza.

²⁰⁵ Sul punto si vedano le considerazioni di chiusura di A. Pitino, *Il regionalismo differenziato*, cit., 765 ss.

concreto atteggiarsi dei rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali, tanto da essere equiparate a una sorta di «terza Camera»²⁰⁶.

Ciò evidenzia anche che, nonostante il sistema delle conferenze abbia raggiunto un certo grado di formalizzazione istituzionale nel contesto italiano, è possibile apprezzare una discrepanza tra l'organizzazione delle relazioni intergovernative “*in the books*” e “*in action*”²⁰⁷.

Ulteriori ricerche paiono necessarie per approfondire altri aspetti della natura esecutiva delle RIG negli Stati regionali, specialmente con riguardo allo spazio da queste lasciato alla *leadership* e alla personalità politica come variabile d'intervento che modella la forma concreta delle stesse relazioni. Il dato pare particolarmente accentuato in Italia in ragione dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e dei suoi effetti sul mandato e l'*accountability* di queste autorità, ma anche dell'assetto della cooperazione orizzontale assunto durante la pandemia²⁰⁸.

In generale, in un'ottica de *iure condendo* e guardando anche ai recenti tentativi riformatori, si può affermare che interventi incidenti sull'assetto costituzionale, quali ad esempio la previsione di una camera deputata a sede del confronto intergovernativo ovvero la formalizzazione costituzionale del sistema delle conferenze non costituiscono, da soli, una panacea per tutti i mali delle RIG²⁰⁹. Come accennato nella prima parte del contributo, infatti, le relazioni intergovernative di tipo cooperativo non si sostanziano solo in una modalità di mera “progettazione istituzionale”, ma richiedono pratiche costanti nel tempo, una cultura politica favorevole e spazi adeguati per consentire un confronto stabile e continuativo tra il governo centrale e le autorità regionali e locali.

Esteban Szmulewicz Ramirez
Universidad Católica del Norte
esteban.szmulewicz@ucn.cl

Simone Pitto
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Genova
simone.pitto@unige.it

²⁰⁶ L. Castelli, *Il sistema delle conferenze*, cit., 100.

²⁰⁷ Data l'incoerenza tra pratiche effettive di governo e disegno normativo del sistema delle conferenze, l'argomento si presta a ulteriori studi interdisciplinari che combinino il diritto e le scienze politiche. Cfr. R.A. Rhodes, *Governance and Public Administration*, cit., *passim*.

²⁰⁸ Conclusioni simili possono riguardare anche l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri attualmente prevista dalla proposta di riforma della Costituzione italiana secondo il *ddl Meloni AS 935/2023*. Cfr. E. Albanesi, E. Ceccherini (a cura di), *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio*, Napoli, 2025.

²⁰⁹ Così anche F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali*, cit., 518 ss.