

# Ripensare l'autonomia regionale: il caso italiano

## *Rethinking regional autonomy: the Italian case*

MAURIZIO MALO

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-7

---

**Abstract.** Dopo essere stato rammentato il principio costituzionale di indivisibilità della Repubblica italiana che praticamente esclude la legittimità di qualsiasi iniziativa secessionista, l'esposizione si volge ad uno dei punti su cui il convegno *Nuove forme di regionalismo e regionalità in Italia e in Europa* (Università di Padova, 17 dicembre 2019) ha invitato a riflettere, ovvero il punto «delle istituzioni regionali in senso politico-amministrativo e delle riforme istituzionali». Al riguardo si prospetta, come ipotetica “radicale” riforma, la distinzione dei ruoli: allo Stato la legislazione e alle Regioni il governo dell'amministrazione, per un sistema istituzionale più efficiente, più chiaro, più comprensibile per la comunità.

**Abstract.** *After having recalled the constitutional principle of indivisibility of the Italian Republic which practically excludes the legitimacy of any secessionist initiative, the paper addresses one of the points on which the conference New forms of regionalism and regionality in Italy and Europe (University of Padua, 2019) invited us to reflect, that is, the point of “Regional institutions in a political-administrative sense and institutional reforms”. In this regard, the distinction of roles is envisaged as a hypothetical, “radical” reform: to the State the legislation and to the Regions the administration, in the perspective of a more efficient, clearer, more understandable institutional system for the community.*

**Keywords:** *Region, institutional reform, government*

---

## 1. Ripensare gli aspetti giuridico-costituzionali del regionalismo

Sono convinto che all'alba del terzo decennio degli anni 2000, per le Regioni europee in generale e per le Regioni italiane in particolare, sia giunto il momento di tornare a riflettere sugli aspetti giuridico-costituzionali fondamentali del regionalismo. La mia riflessione così orientata riguarda evidentemente le Regioni come enti autonomi territoriali all'interno di uno Stato. Non riguarda le Regioni che hanno l'ambizione di ergersi a Stato.

Su questo punto, di possibili, ulteriori Stati europei di dimensione regionale, mi limito a citare, in riferimento alle iniziative nel territorio italiano, le parole della Corte costituzionale espresse per censurare il referendum consultivo veneto volto alla indipendenza della Regione. «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?». Questo era il quesito.

In proposito, la Corte osserva, nella sentenza 118 del 2015, che tale

referendum consultivo [...] suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'articolo 5 della Costituzione [...]. L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale.

Queste le parole della Corte. L'unità della Repubblica è principio costituzionale supremo, che non potrebbe essere legittimamente sovvertito neppure da una legge di revisione della Costituzione.

Rimango giurista e mi attengo quindi alla legalità costituzionale, che è la legalità più alta, assoluta, nelle esperienze di diritto positivo. Che poi la legalità costituzionale possa essere comunque superata dai fatti, superata dalla storia, va da sé, è innegabile.

Mi limito a osservare in aggiunta, e sempre nella prospettiva del diritto costituzionale, che la Corte purtroppo non ci dice quale sia il valore sostanziale racchiuso nel principio di indivisibilità dello Stato, valore che è tuttavia necessario comprendere affinché il principio non si risolva in un mero feticcio. Ma può risultare abbastanza evidente che al principio di indivisibilità si legano, in senso sostanziale, i diritti e i doveri fondamentali posti dalla Costituzione.

Diritti e doveri che fuori dal quadro costituzionale italiano, in una nuova entità territoriale sovrana, potrebbero gli uni (i diritti) non essere garantiti, o essere garantiti meno di quanto la Costituzione italiana li garantisce; gli altri (i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale nella Repubblica italiana, ai quali con una secessione fatalmente ci si sottrarrebbe)

non verrebbero più assolti nella doverosa misura che l'estensione territoriale e sociale italiana necessita.

Con questo significato di tipo sostanzialista attribuibile al principio di indivisibilità, si potrebbe allora superare finanche il rigore dell'articolo 5 della Costituzione, prospettando una eventuale "rottura legittima" dell'unità della Repubblica italiana, laddove il quadro costituzionale italiano dei diritti e dei doveri fosse tutto recuperato e condiviso (*tutto*, è bene sottolineare) dagli Stati (costituiti e ridimensionati all'esito della divisione) mediante un sistema di relazioni di spessore giuridico sufficientemente cogente per gli Stati stessi, circa il rispetto dei diritti e l'assolvimento dei doveri (in senso internazionale).

Siffatta prospettiva mi sembra tuttavia solo teorica per non dire utopistica, anche nell'ipotesi di maggiore, più solida e "vincolante" coesione degli Stati, sotto l'Unione Europea.

Tra parentesi, osserverei piuttosto che quella qualificabile, per intenderci, come la piattaforma costituzionale dell'Unione (i due trattati nel testo vigente, sull'Unione e sul funzionamento dell'Unione, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) sembra essere, a ben riflettere, addirittura incoerente rispetto a taluni principi supremi della Costituzione italiana, segnatamente alla lettura di disposizioni del Titolo terzo della Parte prima della Costituzione, sui *rapporti economici*.

Il metodo per raggiungere il fine della società equilibrata e del benessere diffuso, metodo che si può chiaramente evincere dalla lettura delle disposizioni costituzionali italiane, non è certo quello dell'arretramento dell'azione delle istituzioni pubbliche in campo economico e sociale; non è certo quello della concorrenza come ideale assoluto; della competizione anche tra istituzioni pubbliche, in un assurdo e stritolante gioco di vincenti e perdenti; non è certo quello della assegnazione delle finanze pubbliche attraverso cervellotiche e discutibili gare.

Viceversa, si può osservare che il metodo prevalente presso l'Unione Europea non è quello dell'intervento pubblico in economia e nei rapporti sociali al fine di rendere concreti i diritti dei lavoratori e i diritti della comunità, alla salute, all'istruzione, all'assistenza e altro; non è quello dell'attenzione e della mano tesa verso le categorie più deboli; in sintesi, non è il metodo che prescrive invece la Costituzione italiana.

Poi, che in punto di rapporti economici si ritenga che la Costituzione italiana sia superata o implicitamente abrogata dai difformi principi ricavabili dai trattati relativi all'Unione, ispirati perlopiù alle teorie liberiste, è interpretazione giuridicamente insostenibile, errata, anche se ad avanzarla sono insigni studiosi, prevalentemente d'area economico-aziendale, che maneggiano il diritto e il diritto pubblico in particolare, con allarmante

disinvolture. Tra gli altri, l'articolo 43 della Costituzione *sulla riserva e sul trasferimento, mediante esproprio, alle istituzioni pubbliche o a comunità di lavoratori o di utenti, di determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia e abbiano carattere di preminente interesse generale*, è articolo che viene letto con particolare "fastidio" dai cultori del "nuovo corso" economico-sociale. Ma questo non è un articolo abrogato; né in ipotesi superato per desuetudine (perché a lungo inapplicato). Sarebbe anzi auspicabile, specialmente ora che siamo travolti dall'inedita esperienza della pandemia, che si facesse applicazione del principio di "nazionalizzazione delle imprese", iniziando dalla costituzione di un sistema pubblico per la libera connessione alla rete internet in qualsiasi luogo del Paese, in considerazione del fatto che larghissima parte della comunità è chiamata a utilizzare necessariamente la rete per svariati servizi e attività, pure fondamentali come l'istruzione e le stesse prestazioni sanitarie.

Senza insistere oltre, e chiudendo sul punto della ipotetica formazione di nuovi Stati per "secessione", va ribadito che "non si può fare" in base all'articolo 5 della Costituzione: divieto ipoteticamente superabile solo se la divisione fosse compiuta con il pieno recupero dei principi cardine della Costituzione italiana, relativi agli obiettivi e al metodo, attraverso un patto strettamente vincolante per ogni Stato sorto dalla divisione. È una prospettiva che appare molto problematica e lontana.

## **2. Quale autonomia regionale italiana nel contesto dello Stato nazionale?**

Conduco quindi l'attenzione sul sistema regionale autonomo nell'ambito della dimensione statale, provando a ripensare ai caratteri ordinamentali dell'autonomia delle Regioni italiane.

Mi pare che sia il tempo di farlo dopo cinquant'anni di esperienza delle Regioni ordinarie e dopo l'esperienza ancora più lunga delle Regioni a statuto speciale.

E lo faccio chiedendomi, come già altri studiosi e maestri del diritto pubblico si sono chiesti, «a che cosa servono le Regioni». Tra essi Giandomenico Falcon direttore di una delle più note riviste di diritto regionale, in un momento assai problematico nel 2012, quando le Regioni erano avvolte da cattivissima fama a seguito di numerosi scandali riguardanti l'impiego del denaro pubblico destinato strettamente all'attività politico-istituzionale, e speso invece da consiglieri e assessori regionali per sollazzi personali (Cota, "il Trota", Fiorito: v. le cronache tra il 2010 e il 2012), tanto che la conferenza delle Regioni, allora guidata da Vasco Errani, "andò a Canossa", si direbbe,

in quanto fu paradossalmente indotta a chiedere allo Stato, più esattamente al Governo Monti, di intervenire mediante decreto-legge al fine di ridurre i costi della politica regionale.

Allora gli scettici verso il regionalismo erano molti, incitati in particolare da noti giornalisti del più accreditato quotidiano italiano.

Ma, in risposta agli scettici verso il regionalismo, veniva fatto osservare che, sia in riferimento alle culture identitarie locali (intese come le parti costitutive dell'identità culturale nazionale), sia in riferimento all'attenzione e sensibilità nell'azione di governo per la cura degli interessi a beneficio della comunità, va riconosciuta alle Regioni la qualificazione di autonomie politico-istituzionali «naturali» (nel senso dell'articolo 5 della Costituzione), e va aggiunto che esse, per estensione geografica, sono *idonee* ad essere le più consapevoli ed efficienti entità di governo del territorio (inteso in senso complessivo, non soltanto dell'urbanistica), da preferire quindi rispetto ad altri livelli di governo, in aderenza ai principi espressi dall'articolo 118 della Costituzione, per l'esercizio dell'azione amministrativa.

Cosicché, le Regioni sono enti di amministrazione per la cura in concreto degli interessi della comunità.

L'eventuale regionalizzazione dell'amministrazione statale decentrata (in settori ulteriori rispetto a quelli dove già è compiuta: regionalizzazione già compiuta nella sanità; e attualmente richiesta, in chiave di autonomia differenziata, in settori delicati come l'istruzione e il patrimonio culturale) spaventa molti, ma appare coerente con i principi costituzionali che, prima di trovare assestamento nell'articolo 118, sono già scolpiti nell'articolo 5 della Costituzione sulla promozione delle autonomie locali come enti socialmente naturali.

Del resto, il disegno costituzionale che implica un numero decisamente limitato di Ministeri, non è teso a ridurre l'importanza di materie in ipotesi prive di espressa organizzazione statale di governo, in quanto attribuite alle Regioni e agli enti locali. All'opposto, esso mira ad una amministrazione pubblica più vicina e sensibile ai caratteri tutt'altro che omogenei del territorio e della società italiana. A sua volta, l'esperienza del "covid" conferma la presenza di situazioni abbastanza diversificate, in riferimento alle aree territoriali di dimensione regionale.

In punto di efficienza e di incisività dell'azione non può certo dirsi che l'amministrazione statale decentrata, in particolare quella per la tutela dei beni culturali e ambientali (e pure l'amministrazione scolastica), abbia dato e dia prove particolarmente brillanti.

Ma un sistema amministrativo perlopiù governato dalle Regioni, nella prospettiva della maggiore efficienza, della responsabilizzazione, della prossimità alla comunità, della differenziazione identitaria dei territori, non

implica necessariamente l'esercizio di potere legislativo in senso stretto, ad opera delle Regioni stesse. Per quella che è stata la lunga esperienza legislativa regionale italiana; per i contenuti consentiti alle leggi regionali; per la relativamente modesta dimensione territoriale delle Regioni italiane, si può ritenere che non sia opportuno mantenere la competenza legislativa in capo agli enti regionali, con l'approvazione di leggi pari-ordinate alle leggi statali, in termini di forza o valore giuridico.

La dottrina giuridica è abbastanza concorde e la Corte costituzionale è abbastanza ferma nel ritenere che la legislazione regionale sia essenzialmente al servizio dell'amministrazione regionale e locale. Quella regionale resta legislazione per l'azione e l'attività amministrativa.

I vincoli costituzionali in questo senso sono sufficientemente chiari (evidenti, tra gli altri, i limiti dell'ordinamento civile, dell'ordinamento penale e dell'ordinamento processuale, ancorché si possa provare ad eroderli).

Per le aree disciplinari del diritto privato, del diritto penale e del diritto processuale la potestà legislativa è esclusivamente statale, in qualsiasi materia, dalla sanità all'agricoltura; dal lavoro al commercio; dall'edilizia al turismo. E via dicendo.

Dottrina e giurisprudenza costituzionale sono sostanzialmente concordi nell'assegnare alla potestà legislativa regionale il ruolo della necessaria base disciplinare per l'esercizio delle funzioni amministrative (secondo il principio di legalità): una base legislativa che però è anche e già prima statale (nella prassi, è rintracciabile pure in materie residuali di competenza regionale) e che, con apposita revisione costituzionale, potrebbe restare soltanto statale.

È vero che l'orientamento dell'articolo 117 della Costituzione sulla potestà legislativa, come riformato nel 2001, è invece nel senso di incrementare la competenza legislativa delle Regioni.

Ma non si può certo dire che in circa vent'anni ormai di esperienza legislativa composita, statale e regionale, in base all'articolo 117 riformato, la riforma del 2001 abbia dato buona prova.

Essa ha piuttosto generato un contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni di dimensioni sconcertanti; contenzioso che non è destinato a diminuire.

D'altra parte, non va dimenticato che la formulazione delle disposizioni di riforma del Titolo V, operate dalla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, non è frutto di una profonda riflessione ad opera di esperti costituzionalisti intenzionati ad arrivare alla quadratura del cerchio del pluralismo istituzionale italiano.

Com'è noto, il testo della riforma venne elaborato e poi approvato in velocità, su iniziativa del centro-sinistra, prima delle elezioni parlamentari dello stesso anno (2001), al fine di blandire la Lega Nord di Umberto Bossi,

che invece si sarebbe poi accordato nuovamente con Berlusconi in chiave elettorale.

La promessa costituzionale, insita nella riforma del 2001, di largo potere legislativo alle Regioni, si rivelò ben presto velleitaria e illogica.

Del resto, come attualmente si chiede con dotta *vis polemica* un attento studioso (Alessandro Sterpa), quale spazio legislativo rimane per 300 mila molisani o anche per 10 milioni di lombardi, quando l'obiettivo che si persegue è la omogeneizzazione delle regole per più di 500 milioni di europei?

Affinché l'idea della soppressione del potere legislativo regionale non sia intesa come mera, scomposta provocazione in chiave anti-regionale (non potrei mai come "convinto sostenitore" dei principi fondamentali della Costituzione italiana, tra cui il principio di riconoscimento e promozione delle autonomie territoriali, all'articolo 5), per fugare una tale impressione desidero subito aggiungere e precisare che, con l'esclusione delle leggi regionali, non intendo affatto escludere qualsiasi potere normativo delle Regioni per la disciplina delle funzioni amministrative: il potere normativo regionale può restare, ma subordinato a quello statale.

In altre parole, non intendo svilire il ruolo delle Regioni che può invece rimanere alto, notevole, strategico, nei versanti in cui esse sono idonee a dare il meglio, anche senza potestà legislativa, e che sono i versanti della programmazione, del coordinamento, del governo e, per certi aspetti, anche della gestione nei diversi settori amministrativi.

Le funzioni amministrative regionali possono essere sviluppate, ma senza bisogno di discipline legislative regionali (senza bisogno di leggi regionali). Il potere normativo necessario alle Regioni per disciplinare le funzioni amministrative può essere esercitato con fonti di rango regolamentare e comunque fonti subordinate alla legge statale (la vecchia dottrina che parlava delle leggi regionali come fonti sub-primarie, forse meriterebbe di essere recuperata). La disciplina riservata alla legge o riservata alla fonte primaria va lasciata allo Stato.

Del resto, nel passare in rassegna la massa delle leggi regionali italiane ci si può chiedere quante delle disposizioni normative in esse contenute siano autenticamente vincolate alla fonte legislativa (riserva di legge).

Se noi giuristi avessimo la pazienza di passare attentamente al setaccio della riserva di legge le numerosissime fonti legislative regionali, ben poche disposizioni da esse recate resterebbero sul panno della tipologia legislativa.

E laddove la fonte legislativa è necessaria in quanto sussiste una riserva di legge, secondo Costituzione, ad esempio per la disciplina dei trattamenti sanitari obbligatori in base all'articolo 32, si può ampiamente dubitare della legittimità costituzionale di discipline legislative regionali al riguardo, ancorché esse siano in modo rocambolesco resiste, come la disciplina della

legge della Regione Veneto del 2007 sulla sospensione dell'obbligo vaccinale disposto da leggi statali, contro la difterite, il tetano, la poliomielite e l'epatite B; con il singolare effetto di rendere facoltative per i neonati in Veneto vaccinazioni viceversa obbligatorie per i neonati in altre Regioni.

Non mi sfugge che disposizioni legislative sono necessarie per l'esercizio delle funzioni amministrative a qualsiasi livello (statale, regionale, locale), in base alla riserva "relativa" di legge recata dall'articolo 97 della Costituzione ("relativa", nel senso che è consentito integrare la disciplina attraverso fonti normative subordinate alla legge), ma tali disposizioni legislative possono restare nelle esclusive mani del legislatore statale senza riduzioni sostanziali delle potenzialità che le Regioni sono idonee ad esprimere comunque in modo autonomo, se adeguatamente dotate di compiti amministrativi e delle relative risorse finanziarie (come già per la sanità).

Magari qualche rara legge regionale addirittura anticipatrice della legislazione statale non verrebbe alla luce, ma ne guadagnerebbe il pluralismo istituzionale come sistema: pluralismo istituzionale che attualmente è assai poco compreso e assai poco condiviso dalla comunità.

Potrebbe essere così evitata la veste legislativa per discipline che, in quanto legislative, recano spesso auliche e inutili norme di principio per occuparsi poi, ad esempio, della istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici del Veneto, o dell'addestramento e dell'allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio (con la sottile distinzione tra addestramento e allenamento già simboleggiata nel titolo della legge), o che si occupano di valorizzazione dei locali storici o delle celebrazioni del quinto centenario della nascita di Ruzante. Tutte cose nobilissime, intendiamoci, ma che non appare necessario disciplinare con legge.

Senza la potestà legislativa regionale ci risparmieremmo poi leggi paradossali come la legge veneta n. 28 del 2016 volta al riconoscimento del "popolo veneto" come minoranza nazionale bisognosa di protezione ai sensi della convenzione europea di Strasburgo del 1995, posta in essere a fini di "non discriminazione", di tolleranza, di garanzia delle libertà fondamentali, e di tutela culturale in favore delle minoranze minacciate.

Sostenere nella forma della legge che per i Veneti ci sono rischi di discriminazione o di negazione delle libertà fondamentali, o che ci sono resistenze alla libera espansione della cultura locale appare ridicolo. È vero che la Corte costituzionale ha poi annullato questa legge veneta, con sentenza 81 del 2018. Ma appunto si è dovuti giungere in Corte. E casi analoghi di leggi regionali assai discutibili, poi annullate dalla Corte costituzionale, sono numerosi. Invece, in mancanza della potestà legislativa delle Regioni sarebbero evitati assurdi giudizi come quello ora indicato e



sarebbe decisamente ridotto il contenzioso costituzionale Stato-Regioni, circoscritto nell'unica figura processuale del conflitto di attribuzioni tra enti.

Va da sé, d'altro canto, che la legislazione statale dovrebbe limitarsi a dettare discipline in cui si impone autenticamente la riserva di legge. Se lo Stato dovesse superare questo limite, alle Regioni potrebbe essere sempre consentito il ricorso in Corte costituzionale per conflitto di attribuzione.

La normazione regionale di sviluppo potrebbe in larga misura persistere nella figura del regolamento regionale (approvato dal consiglio) e anche attraverso discipline differenziate di dettaglio in relazione alle situazioni delle regioni italiane che sono medio-piccole, ma di diversa morfologia e struttura sociale.

Mi rendo conto che questa sollecitazione possa essere avvertita come scomposta provocazione. La questione del ruolo e della forza del potere normativo regionale appare ora "fuori agenda" e va comunque attentamente studiata.

A me pare questione ineludibile rispetto alla lunga prassi della legislazione regionale, e tanto più nel momento in cui si intende dare applicazione all'articolo 116 comma 3 della Costituzione, sull'autonomia differenziata, che è assai equivocamente orientato all'incremento del potere legislativo delle Regioni.

Dev'essere chiaro infatti che anche le competenze legislative eventualmente cedute dallo Stato a determinate Regioni, in base all'articolo 116, sono funzionali all'esercizio di compiti amministrativi (legislazione per l'amministrazione). La legislazione resta al servizio dell'amministrazione, per così dire.

Ma la legislazione regionale in realtà non è necessaria per sviluppare autonomi e soprattutto efficaci sistemi amministrati governati dalle Regioni. E non aiuta a generare un sistema istituzionale efficiente per gli anni a venire.

Se si distinguono i ruoli, lo Stato per la legislazione e le Regioni per il governo dell'amministrazione, il sistema istituzionale risulta più chiaro, più comprensibile per la comunità.

È questa una risposta "contro corrente" a quello che è il primo punto su cui siamo stati invitati a riflettere per il convegno molto ben ideato da Patrizia Messina, ovvero il punto «delle istituzioni regionali in senso politico-amministrativo e delle riforme istituzionali»; è una risposta "fredda", di ingegneria giuridica si direbbe, ma secondo me è la prospettiva più ragionevole, anche nella percezione comune del fenomeno istituzionale regionale, inteso infatti in senso politico-amministrativo, piuttosto che in senso politico-legislativo: l'analisi d'ordine sociologico ci potrebbe dare prova che gran parte della comunità è ancora ignara della capacità legislativa delle

Regioni e rimane incredula nel venire a conoscenza che dalla loro nascita gli enti regionali approvano leggi pari-ordinate alle leggi statali.

#### **4. Stato e Regioni al tempo del Covid**

Con riguardo all'inedito sciame pandemico, che si è reso evidente in territorio italiano da febbraio del 2020, e che è ancora drammaticamente attivo (novembre 2020), è assai difficile valutare con sufficiente pacatezza l'operato degli attori istituzionali. Ma la vicenda sembra confermare l'opportunità di seguire la via qui indicata, che conduce alla semplificazione del sistema dei poteri pubblici: esclusivamente allo Stato il potere legislativo; alle Regioni un potere normativo integrativo e un potere di ordinanza (con le funzioni amministrative già di competenza regionale).

Com'è noto, il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, convertito dalla legge n. 35 del 22 maggio 2020, ha legittimato un'ampia disciplina di tipo regolamentare, attraverso la figura giuridica del d.P.C.M. Più coerente sarebbe stato prevedere distinti regolamenti regionali, per la tutela della salute e l'amministrazione nell'emergenza, anziché un "monolitico" regolamento statale per l'intero territorio nazionale, emanato con d.P.C.M.

Del sistema sanitario, i cui servizi regionalizzati da decenni sono stati chiamati ad affrontare urgentemente una prova titanica e sono riusciti a reggere in larga misura abbastanza bene, allarma più della endemica inefficienza delle strutture di alcune aree del Paese, il ritardo e l'incapacità del Governo statale nel praticare un adeguato potere sostitutivo, laddove l'azione amministrativa regionale è notoriamente e da anni fallimentare (Calabria).

Al Governo si addice il compito di codificare, attraverso decreto-legge, parametri tecnico-scientifici volti al contenimento del virus, derogabili dalle Regioni solo in senso più precauzionale per la salvaguardia della salute. In base ad una siffatta "normazione tecnica", la determinazione del grado delle misure da adottare per aree regionali è competenza che più si addice alla Regione (da esercitare con ordinanza del Presidente della Regione), anziché allo Stato, come invece accade, esercitata con ordinanze del Ministro della salute, che originano la carta geografica pandemica dell'Italia (di vario colore).

A ciascuno il suo compito, con più chiarezza nella distinzione delle funzioni. Sembra di intravedere un pregiudizio verso i Presidenti di Regione, in merito alla decisione sulla collocazione del territorio regionale nella fascia corretta (o "più precauzionale"). Ma non è giusto fare il processo alle intenzioni, che peraltro taluni Presidenti hanno manifestato nel senso del massimo rigore a

fini di tutela della salute (De Luca, Campania, al netto dei toni melodrammatici, su cui qui si sorvola). Anziché occuparsi della corretta colorazione da assegnare alle Regioni in genere, sarebbe più proficuo che il Ministro della salute si concentrasse su quei servizi sanitari e assistenziali regionali che non funzionano, esercitando adeguatamente i suoi poteri sostitutivi, con attenzione minuziosa all'intero territorio italiano: un'attenzione che potrebbe condurre a svelare sacche di inefficienza e trascuratezza dei servizi sanitari anche in regioni con un sistema sanitario generalmente funzionante. Alle Regioni, che governano la sanità nell'ordinario, va invece lasciata la gestione anche nell'emergenza sanitaria. Poi, naturalmente ci sono (ed è giusto che siano assiduamente praticati) i cosiddetti "tavoli" o strumenti di collaborazione tra Regioni, Stato ed enti locali. Ma una più chiara distinzione dei ruoli e dei poteri degli attori istituzionali (e quindi in linea di principio e in estrema sintesi: allo Stato la legislazione, alle Regioni e agli enti locali l'amministrazione) potrebbe giovare rendendo più coerente e credibile il pluralismo istituzionale italiano.

## Riferimenti bibliografici

- Bartole, S. (2005), "Introduzione all'ordinamento regionale italiano", in Bartole, S., Bin, R., Falcon, G.R. Tosi, R. *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, II ed.
- Bin, R., Falcon, G. (2018), *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, II ed.
- Caretti, P., Tarli Barbieri, G. (2019), *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, V ed.
- D'Atena, A. (2019), *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, IV ed.
- Falcon, G. (2012), "A che servono le Regioni", in *Le Regioni*, 2012 (4).
- Martines, T., Morelli, A., Ruggeri, A., Salazar, C. (2019) *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, X ed.
- Sterpa, A. (2020), *La differenziazione possibile: istituire le macro-regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli studi di Torino, Torino, pagg. 561 ss.

## Note sull'autore

*Maurizio Malo*: Università degli Studi di Padova; <https://orcid.org/0000-0002-9463-1158>  
Professore associato di Diritto pubblico presso l'Università di Padova, ove insegna anche Diritto costituzionale e Diritto dell'ambiente. È coordinatore della redazione della rivista *Le Regioni*, diretta da Giandomenico Falcon (ed. Il Mulino, Bologna). Fa parte del

Comitato scientifico della rivista informatica di diritto *Osservatorio sulle fonti*, diretta da Paolo Caretti, Università di Firenze (<http://www.osservatoriosullefonti.it>). Fa parte del Comitato scientifico della *Rivista italiana di Diritto del turismo*, diretta da Francesco Morandi (ed. Franco Angeli, Milano). Nel 2020 è uscito il libro curato dall'Autore, *I centri storici come parte del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna.