

**PAS SAGGI
COSTITUZIONALI**

**PASSAGGI
COSTITUZIONALI**

rivista semestrale

Anno I - Numero 02 - Dicembre 2021

ISSN 2732-8236

ISBN: 978-618-5329-76-1

revisione: Francesca Minutoli
grafica - impaginazione: Enzo Terzi

© ETPbooks 2021

I contenuti di questa rivista sono in Open Access.

Notizie della rivista possono trovarsi sul sito: www.passaggicostituzionali.it
oppure su: <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>

Questa rivista è stata stampata con il contributo del Dipartimento di
Scienze Economiche e Statistiche dell'Università degli Studi di Salerno



ETPbooks

Atene
www.etpbooks.com
etpbooks@gmail.com

ATTI DEL CONVEGNO
**“L’attuazione nazionale del Recovery Fund
e il futuro dell’Europa”**



di queste risulti legata a quelle vicine da legami molto molto forti. La coesione a sua volta, indica la proprietà dei corpi di resistere a ogni azione che tenda a staccarne una parte dall'altra, in virtù di forze attrattive. I due concetti almeno in fisica sono assimilabili sotto vari punti di vista.

E' significativo il fatto che i due concetti si sviluppano insieme alla fine dell'800. Difficile forse stabilire l'esatta nascita di entrambi i principi che si evolvono in particolare nel corso della Rivoluzione francese, tanto che all'interno del motto rivoluzionario vi è il riferimento alla *fraternité*¹ che non è altro che la sintesi embrionale della solidarietà e della coesione sociale.

Il termine solidarietà nasce sicuramente prima, rispetto a quello della coesione sociale, ma i due principi sono teorizzati, in particolare, da Émile Durkheim che pur dedicandosi nei suoi studi alla solidarietà il quale definisce la divisione del lavoro quale «fattore essenziale della coesione sociale»².

Per quanto riguarda più direttamente il concetto di solidarietà, emergono nel tempo chiaramente due accezioni distinte, che si ritrovano anche nelle definizioni contemporanee: nella prima, con impostazione più sociologica, si fa riferimento ai vincoli sociali e/o alla coesione della società; nella seconda la solidarietà viene intesa come unione di determinati gruppi sociali contro un antagonista. Durkheim segue questa distinzione e qualifica come 'meccanica' la forma originaria di solidarietà, in quanto scaturisce dalla situazione sociale comune e dalla coscienza collettiva. La solidarietà meccanica è "un insieme più o meno organizzato di credenze e di sentimenti comuni a tutti i membri del gruppo: si tratta cioè del tipo collettivo [...]". Sostiene poi che vi sia un'evoluzione e necessità di distinzione della solidarietà con la differenziazione delle professioni, cosicché "gli individui dipendono in misura crescente dalla produzione degli altri, e questa interdipendenza reciproca porta alla 'solidarietà organica'³.

Per quanto riguarda più direttamente l'ordinamento costituzionale italiano, il valore della coesione trova la sua origine nell'art. 119. 5 Cost. dove appunto si fa riferimento alla necessità di "*promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale*", tanto che si potrebbe dire l'uno completa e integra il contenuto dell'altro principio. Sulla solidarietà la discussione fin dall'Assemblea costituente è stata più ampia (art. 2). La sua collocazione iniziale nella Costituzione non è

senza significato, in quanto i principi personalista e di eguaglianza, nel loro effetto congiunto (artt. 2 e 3 Cost.) caratterizzano il modo in cui si deve intendere ed interpretare tutto l'ordinamento costituzionale. D'altra parte, l'eguaglianza sostanziale, così come declinata in Costituzione, presuppone sia un intervento dello Stato che si attivi, sia quello di tutta la comunità e di tutti gli individui di quella comunità per il raggiungimento di questo obiettivo comune, cosicché la solidarietà rappresenta il modo in cui l'eguaglianza sostanziale si può realizzare. Per questo la solidarietà, come "principio costituzionale", costituisce un dovere giuridico, che non è riducibile alla sfera interna del comportamento individuale e caritatevole, ma obiettivo della collettività e della società.

Questo ci consente di comprendere l'evoluzione che il valore della solidarietà ha avuto nel corso dei secoli: dall'essere espressione della disponibilità e volontà del singolo, secondo un'impostazione che valorizza la carità grazie anche ai valori cattolici e cristiani⁴, a quella di rappresentare un obiettivo generale dello Stato.

Normalmente per comprendere il reale contenuto e l'interpretazione più coerente delle norme e dei principi costituzionali, si ricorre alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, nell'esercizio della sua funzione generale di garante della Costituzione, ha dato effettività alle norme, consentendo di andare talvolta oltre il significato letterale delle parole, pur con tutti i limiti che tale ruolo porta nel contesto dell'ordinamento giuridico. In questo caso, tuttavia, l'aiuto che si può ottenere dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, al fine di distinguere solidarietà e coesione sociale, è solo parziale, ma in ogni caso da prendere sicuramente in considerazione.

In particolare, nella sent. 222 del 2005 la Consulta interpreta il concetto di coesione sociale dell'art. 119 in termini di «finalità di perequazione e di garanzia», esprimendo una vocazione sostanzialmente solidaristica.

Con riguardo alla solidarietà l'attenzione della Corte è parimenti assai ridotta e comunque il richiamo al principio di solidarietà è contestualizzato nelle sue pronunce al momento storico. È significativo il fatto che la giurisprudenza costituzionale abbia utilizzato il principio di solidarietà in maniera più pervasiva e comunque per dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi solo a partire dal 1990. In precedenza, la Corte aveva utilizzato il principio di sussidiarietà nelle proprie pronunce, ma in modo incidentale e comunque senza che l'art. 2 Cost. fosse stato

¹ *Liberté, Égalité, Fraternité*, motto associato alla rivoluzione francese, anche se nato prima, era originariamente seguito dalle parole *ou la mort* poi soppresso e non più ricordato nel motto nazionale della Repubblica francese proprio perché associato al periodo del Terrore.

² E. DURKHEIM *De la division du travail social*, Paris, 1893, trad. it., *La divisione del lavoro sociale*, Milano, 1962, 120.

³ E. DURKHEIM *De la division du travail social*, cit., 144.

⁴ La dottrina sociale della Chiesa si fa normalmente partire dalla lettera enciclica *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII del 15 maggio 1891, seguita poi dall'enciclica di Papa Pio XI *Quadragesimo Anno* del 1931. Le successive encicliche che caratterizzano la dottrina sociale della Chiesa sono poi tutte successive alla seconda guerra mondiale, a partire dagli interventi di Giovanni XXIII fino a Papa Francesco.

oggetto di richiamo espresso da parte del giudice remittente nell'ordinanza di rimessione⁵, ma solo oggetto di valutazione autonoma da parte della Corte.

L'apertura giurisprudenziale al principio di solidarietà si è avuto proprio su un tema molto attuale oggi, ossia quello connesso alle conseguenze dell'obbligatorietà dei vaccini. Il problema che si poneva al giudice costituzionale, nella sent. n. 307 del 1990, riguardava gli effetti negativi conseguenti all'uso del vaccino contro la poliomielite. Un vaccino che sicuramente aveva risolto una delle malattie più gravi della prima metà del '900 e che, tuttavia, aveva determinato conseguenze nefaste nei confronti di alcuni bambini vaccinati o dei loro familiari, a causa dell'assistenza personale del familiare prestata verso il bambino vaccinato. In tale pronuncia la Corte utilizza quindi il principio di solidarietà proprio per dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa vigente che non prevedeva, a carico dello Stato, un'equa indennità per il caso di danno derivante dal contagio "causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica". Si dice, infatti, che la tutela della salute ed i conseguenti trattamenti sanitari obbligatori possono essere assunti *ex art. 32 Cost.* proprio in nome della solidarietà verso gli altri. Dice la Corte che solo un corretto bilanciamento della tutela della salute e della solidarietà fra individuo e collettività può consentire il riconoscimento di una protezione massima a favore del soggetto passivo del trattamento qualora subisca un danno. Anche in questa decisione la Corte utilizza ed invoca autonomamente l'art. 2 Cost. come parametro di decisione, dato che il giudice remittente si era limitato a richiamare l'art. 32 Cost.

Altrettanto importante per comprendere il valore che viene attribuito a tale principio è la successiva sent. n. 75 del 1992 in tema di volontariato, in cui la Corte definisce la solidarietà quando "la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa". L'uomo è inteso in questo caso come *uti socius* e quindi il valore della solidarietà che l'individuo esprime è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale disciplinata dal Costituente.

⁵ E comunque si tratta di decisioni in cui il principio di solidarietà viene utilizzato per dichiarare infondata la questione e non per una pronuncia d'incostituzionalità. Alcuni esempi possono essere trovati a partire dalla sent. n. 47 del 1969 (in tema di sospensione dei termini processuali per eventi calamitosi) on nella sent. 89 del 1970, dove il principio di solidarietà è incidentalmente richiamato ai fini della decisione. Nonché si può fare riferimento alle sentenze n. 35/1981; n. 127/1983; 364/1988.

La solidarietà viene così percepita come un compito che coinvolge l'intera comunità nazionale, diventando un vincolo sia per l'agire di tutti i cittadini, sia, ed in misura sicuramente più forte, dello Stato, delle regioni e delle province autonome, nel rispetto delle correlative competenze costituzionali⁶. Così da identificarsi o connettersi con il principio della coesione.

In questo modo, accanto al tema della salute e del volontariato, il principio di solidarietà inizia ad essere sempre più richiamato nella giurisprudenza costituzionale, in particolare nel settore previdenziale ed assistenziale. Molte sono le sentenze che richiamano tale principio, ultima delle quali la sent. n. 234 del 2020⁷, che in parte ribadisce la linea interpretativa già da tempo percorsa dalla Corte, dall'altro la rafforza anche alla luce degli effetti della pandemia.

Le tante riforme pensionistiche che si sono succedute in Italia, partendo da principi diversi (retributivo fino al 1996 e contributivo poi) e con agevolazioni diverse che hanno consentito in alcuni periodi un'uscita dal lavoro anticipata, hanno determinato sperequazioni notevoli fra individui difficilmente giustificabili con il principio di eguaglianza. Pertanto, il legislatore da un lato e la Corte costituzionale dall'altro hanno introdotto dei meccanismi perequativi o prelievi solidaristico-previdenziali specialmente con riguardo alle pensioni più alte. Tali pensioni sono state ridotte con un intervento considerato sostanzialmente legittimo dalla stessa Corte costituzionale (pur riducendo solo temporalmente la durata del prelievo da cinque a tre anni), in quanto il relativo ammontare era fondato su presupposti di favore dovuti sia dall'assenza di tetti retributivi (limite retributivo), sia appunto alla quantificazione in virtù del principio retributivo, che hanno consentito la formazione di quelle che sono state definite "pensioni d'oro". Pertanto, secondo la Corte costituzionale possono essere individuati alcuni «fattori endogeni ed esogeni», il più delle volte tra loro intrecciati, che possono consentire di giustificare un prelievo di solidarietà da parte del legislatore. In particolare, si considerano legittimanti cinque circostanze significative, quali la «crisi economica

⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 202 del 1992.

⁷ I commenti a tale sentenza possono leggersi in C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020: legittimo il raffreddamento della perequazione per le pensioni più elevate ed illegittima la durata quinquennale del contributo di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021 e F. ANGELINI, G. GRASSO, "Raffreddamento della dinamica perequativa" e tempo (in) finito della solidarietà nei trattamenti pensionistici (a margine della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale), in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2021. In precedenza, sullo stesso tema la Corte costituzionale si era pronunciata con la sent. n. 173 del 2016 più volte richiamata nella più recente decisione del 2020 e oggetto di attento commento da L. PEDULLA', *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento fra diritti di prestazione sociale ed equilibri economico-finanziari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 settembre 2016.

internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico»; elenco a cui la Corte poi aggiunge l'emergenza sanitaria, che, "incidendo pesantemente sul quadro macroeconomico, abbatte i flussi contributivi e accentua gli squilibri sistemici".

Ma forse l'aspetto che più di ogni altro deve essere segnalato e che si può desumere dalla giurisprudenza della Corte è l'accentuazione del dovere di solidarietà intergenerazionale su cui si fonda lo stesso sistema pensionistico, ma che legittima anche il prelievo sulle pensioni più alte. In altre parole, il principio solidaristico deve essere letto alla luce del valore della responsabilità fra generazioni e quindi con quello della coesione sociale.

3. *La solidarietà e la coesione durante l'emergenza sanitaria*

L'emergenza sanitaria ha sicuramente dato nuova forza e nuovo slancio ai valori della solidarietà e della coesione sociale, come elementi della vita di tutti i giorni, come espressione del rapporto continuo fra gli stessi cittadini, fra cittadini e Stato, oltre che come principi giuridici che hanno regolato non solo i rapporti interni fra soggetti ed istituzioni, ma anche i rapporti internazionali ed in particolare con l'UE.

Il valore della solidarietà fra cittadini nel periodo iniziale del *lockdown* si è espresso in varie forme in Italia: una solidarietà economica, non intesa all'interno del normale meccanismo dell'imposizione fiscale in ragione della propria capacità contributiva, ma con contributi di liberalità che si sono visti con l'attivazione di numerose ed ingenti raccolte di fondi che hanno contribuito in modo non marginale ad obiettivi pubblici che sia affiancavano a quelli statali e regionali; una solidarietà che si è espressa in attività di aiuto e sostegno nei confronti di anziani e di persone deboli, agevolando la stessa sopravvivenza di tali soggetti, attraverso un'attivazione amplissima del volontariato e del c.d. terzo settore. Ma la solidarietà si è vista, in particolare, da parte di tanti cittadini che, a rischio della loro stessa vita, si sono dichiarati disponibili a svolgere attività sanitarie essenziali, anche se ormai fuori dai ruoli.

La solidarietà si è vista fra regioni nelle fasi in cui gli ospedali di determinate zone non riuscivano più a garantire la stessa possibilità di essere curati in strutture sanitarie adeguate.

La solidarietà si è vista fra gli stati dell'UE attraverso l'accoglienza degli stessi malati nei propri ospedali laddove vi fosse una maggiore disponibilità di posti letto in sale di rianimazione ovvero con l'invio di presidi sanitari o addirittura di medici di supporto. Solidarietà che è emersa con l'accettazione del superamento dei vincoli del bilancio europeo, alla formulazione della *New generation EU* che rappresenta la più grande formulazione di un documento fondato sui principi della

solidarietà e della coesione sociale. Dinanzi ad iniziative così rilevanti in tema di solidarietà in un periodo così complesso per tutti gli stati membri dell'UE, l'Italia ha ora il dovere di trasformare questa solidarietà espressa dall'UE in un progetto di uso di questi fondi che non solo consenta una programmazione di opere, di attività, ma che sia anche espressione di una coesione sociale fra i propri cittadini.

4. *La solidarietà e la coesione nel PNRR*

Se leggiamo il progetto, formulato dal governo e approvato dal Parlamento pare che il termine solidarietà sia quasi ignorato, come se i presupposti che lo animino fossero altri.

Viceversa, i termini di coesione sociale e coesione territoriale sono oggetto di ricorrenti richiami e riferimenti, come a voler indirizzare una trasformazione dei valori che caratterizzano la convivenza sociale. Al di là delle parole, tutto il progetto è intriso di tali valori: la necessità di introdurre interventi speciali per la coesione territoriale ed in particolare per il sud Italia, la valorizzazione dei principi di inclusione e di coesione nei confronti delle famiglie, dei giovani, degli anziani e delle persone deboli, costituiscono profili che sommano ed includono insieme siffatti principi. Tutto il progetto *New generation EU* si fonda su tali valori ed in particolare presuppone la solidarietà fra generazioni⁸. Da un punto di vista economico, l'uso di tali risorse economiche graveranno sul debito pubblico futuro e quindi sui giovani di oggi, anche se le risorse verranno ora erogate dall'UE al fine di realizzare quegli obiettivi di rilancio che tengano conto delle situazioni di maggior sofferenza, di maggior difficoltà e di equiparazione delle diversità attualmente presenti.

Ecco che di nuovo il tema della solidarietà, che ha mosso l'approvazione del *New generation EU*, che ha indirizzato all'uso delle risorse in chiave di coesione verso la tutela delle situazioni più deboli, imporrà tuttavia anche una nuova prospettiva di solidarietà fra cittadini nella restituzione dei fondi. In altre parole, è necessario che proprio in virtù del nuovo contesto e della valorizzazione dello stesso principio della coesione sociale, spesso richiamato, ma forse non sufficientemente applicato, si reinterpreti invece alcuni dei principi che vengono considerati irriducibili nel nostro ordinamento. Si può pensare, in particolare, alla necessità di dare

⁸ Questo è il profilo che ultimamente è maggiormente oggetto di attenzione da parte della dottrina, in particolare con riguardo alle problematiche ecologiche, informatiche alla qualità della vita, alla pace, all'autodeterminazione, su cui può leggersi oltre a vari interventi di G. GRASSO, DI MAJORANA nel volume R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007; anche A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e società*, 2007, 200 ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Roma, Franco Angeli, 2008.

una nuova e diversa interpretazione dei c.d. “diritti quesiti”, che sono sorti e fino ad ora attuati in contesti economicamente e storicamente diversi, tanto che il loro mantenimento potrebbe essere visto come irragionevole e comunque contrario proprio al principio della coesione sociale. La Corte costituzionale non ha sempre valutato positivamente blocchi degli scatti stipendiali o pensionistici e comunque ha consentito una limitazione temporale a tali riduzioni, nonostante che incidessero sui redditi più elevati⁹. Ma proprio la pandemia impone di dare il giusto valore al principio di coesione, che ha carattere precettivo, per cui è necessario sicuramente che da un lato le norme vigenti siano interpretate in base a tale principio, ma che, più in generale, l’ordinamento si adegui ai vincoli di solidarietà.

Alcuni contesti storici inevitabilmente impongono interventi di solidarietà che in situazioni normali non sono immaginabili¹⁰.

5. La coesione e tutela della salute

Occorre ora soffermare l’attenzione sui profili più attinenti al tema della salute, che trovano il proprio fondamento proprio nella necessità di prevenire quelle disparità di tutela dei cittadini che sono emerse durante la pandemia e che si contrappongono concettualmente all’obiettivo di coesione sociale che ancor più grazie al PNRR si intende perseguire. D’altra parte, l’emergenza ha fatto emergere situazioni di disparità sia dei cittadini italiani, rispetto a quelli della Germania o dell’Olanda o di altri paesi dell’Unione europea, sia fra cittadini italiani che

⁹ Si pensi ad esempio alla sent. 223 del 2012 dove la Corte ribadisce un principio più volte affermato, con riguardo alla retribuzione dei magistrati, che esiste un sistema di adeguamento automatico, “caratterizzato dalla garanzia di un aumento periodico delle retribuzioni, che viene assicurato per legge, sulla base di un meccanismo che costituisce un «elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni» la cui *ratio* consiste nella «attuazione del precetto costituzionale dell’indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico (...) evitando tra l’altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri».

Principio affermato per lo più per la particolare funzione da tali soggetti svolta, ma che sicuramente stride con il principio di solidarietà. Occorre quindi capire se nel bilanciamento futuro che post pandemia si dovrà realizzare, la garanzia di autonomia ed indipendenza della magistratura prevalga su tutto il resto o se nell’ambito del pubblico impiego in generale, sia per i soggetti in attività che in quiescenza, possa essere data un’interpretazione diversa con un maggior rilievo al principio di solidarietà anche tenendo conto degli effetti sulle nuove generazioni.

Da ultimo la giurisprudenza della Corte pare però più attenta ai principi della proporzionalità per “il carattere limitato delle risorse pubbliche” che può giustificare la necessità di una predeterminazione complessiva delle risorse che l’amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni (sent. 124 del 2017) così da mantenere un limite ragionevole del trattamento economico prestatato dal dipendente pubblico.

¹⁰ In questo senso in particolare A. RUGGERI, *L'emergenza sanitaria, la solidarietà dimezzata e... l'uovo di Colombo*, in *Consultaonline*, Editoriale del 26 febbraio 2021.

abitano in diverse regioni e che, da sempre, hanno una tutela della salute molto “differenziata”, ma che l’emergenza Covid-19 ha sicuramente accentuato.

La *New generation EU* prima e il PNRR poi cercano di intervenire su entrambe queste disparità invocando e fondandosi sulla coesione interna ed europea.

Da un punto di vista europeo la coesione si desume dalla varietà e quantità di fondi attribuiti all’Italia, rispetto a quella attribuita agli altri Stati e quindi espressione proprio di questa nuovo indirizzo perequativo dell’Europa. Per il tema della salute plurimi sono i fondi riconosciuti all’Italia: oltre ai 15, 63 miliardi provenienti dal PNRR, che rappresentano sicuramente la parte prevalente, vi sono poi anche quelli del React EU (1,71) e quelli del fondo complementare (2,89) per un totale di oltre 20 mila miliardi.

Somme destinate alla sanità e che potrebbero essere considerate marginali rispetto alle immense esigenze della nostra sanità, ma sicuramente non trascurabili se ben impiegate e connesse ad una trasformazione della sanità più ampia di cui si cercherà di fare cenno. Si tratta certamente di fondi che hanno caratteristiche molto diverse come destinazione e non pienamente diretti ad obiettivi sanitari: i *Fondi REACT-EU*, consistenti nel pacchetto di assistenza alla ripresa per la Coesione e i Territori d’Europa (REACT-EU), sono concepiti in un’ottica di breve termine per aiutare i paesi nella fase iniziale di rilancio delle economie e gestiti a livello nazionale attraverso lo strumento dei Piani Operativi Nazionali (PON).

Il Fondo Nazionale Complementare è stato approvato dal decreto legge n. 59 del 2021 e viene invece finanziato da risorse nazionali reperite con una variazione di bilancio, andando di conseguenza ad aumentare il debito nazionale. Ha come obiettivo primario quello di sostenere riforme e investimenti in settori chiave per il rilancio dell’Italia e sono in particolare diretti alla realizzazione di quello che è stato definito “un ospedale sicuro e sostenibile”.

Infine, si deve tener conto dei fondi del PNRR, che rappresentano la parte più significativa delle somme destinate alla sanità. Questi fondi, inseriti nella Missione 6 del PNRR, sono diretti al rafforzamento delle prestazioni sanitarie che dovranno essere erogate, con il potenziamento e la creazione di strutture e presidi territoriali come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità, il rafforzamento dell’assistenza domiciliare e lo sviluppo della telemedicina, lo sviluppo delle cure intermedie.

Si tratta, come facilmente si comprende di obiettivi particolarmente significativi per la salute pubblica, ma che richiedono poi una stabilità nella operatività futura. La salute, a differenza di altre missioni, ha esigenze di continuità e, nel 2027, quando i fondi saranno terminati, dovranno poi essere rifinanziati con risorse economiche nazionali. Quindi occorre pensare a destinare questi fondi alla realizzazione di opere o attività che richiedono un investimento significativo iniziale per

l'implementazione, affidando poi la gestione ed il mantenimento di tali strutture alle risorse nazionali. Non si deve trattare certamente, e solo, di strutture murarie, ma anche di strumenti tecnologici che rendano più efficiente la gestione della salute dei malati. Occorre dirigersi verso un potenziamento di un modo diverso di curare (si pensi alla telemedicina) e alla creazione di una pluralità di strutture organizzative che facilitino l'erogazione della sanità in rapporto al tipo di patologia da curare. Strutture che poi dovranno, in futuro, continuare ad essere mantenute e gestite da personale finanziato appunto da fondi nazionali.

Si tratta, in altre parole, di fondi che se non ben indirizzati rischiano di svuotarsi improvvisamente e di determinare conseguentemente un vuoto, dei castelli di sabbia, una situazione parificabile al “deserto dei Tartari”.

6. Rapporti Stato-Regioni in materia sanitaria. Ri-Centralizzazione della sanità?

I fondi della *New Generation EU – Italia* sono affidati alla gestione diretta del governo centrale, per la responsabilità connessa all'uso dei fondi verso l'UE. Una gestione che può portare al semplice richiamo degli enti inadempienti o in ritardo nella realizzazione degli obiettivi, fino al potere sostitutivo anche con un Commissario *ad acta*. L'esperienza regionale dei Commissari *ad acta* non è certo stata positiva in Italia, ma questo potere sta ad indicare anche la possibilità del governo di indirizzare e coordinare tutte le attività connesse alla realizzazione di quelle nuove strutture di cui si è detto.

In realtà durante tutto il periodo dell'emergenza si è aperta la discussione se la centralizzazione dei poteri per la soluzione dei problemi posti dalla pandemia dovesse poi estendersi anche alla fase successiva, utilizzando la nuova organizzazione dei poteri per giungere ad un intervento più generale sulla materia, con conseguente ripensamento del ruolo statale e regionale. Una delle soluzioni che è stata prospettata, dinanzi alle difficoltà emerse nella gestione della sanità nel periodo della pandemia, è stata, infatti, quella di ipotizzare una attribuzione più generale della materia sanitaria allo Stato sottraendola alle Regioni¹¹.

Apparentemente può sembrare più una provocazione politica che una proposta giuridica, tenendo conto del fatto che la materia sanitaria è di competenza regionale già da prima della riforma del titolo V. Ciò che è diventato di esclusiva competenza regionale dopo il 2001, riguarda solo i profili connessi

¹¹ Le indicazioni sulla necessità di ricentralizzare la materia della salute provengono in realtà più da politici che da interventi scientifici formalizzati, anche perché non si comprende bene se tale trasferimento di competenze dovrebbe essere limitato alla funzione legislativa o anche a quella amministrativa. Tale idea è emersa anche all'interno della discussione tecnica che in questo periodo si è svolta nei tanti *webinar* organizzati, ma ancora non mi risulta formalizzata in scritti scientifici.

all'organizzazione della sanità, che in ogni caso deve tener conto dei livelli essenziali disciplinati dallo Stato, sia della normativa di principio in materia sanitaria *ex art. 117 c. 3 Cost.* Pensare quindi di ritrasferire la competenza allo Stato non pare né funzionale, né produttiva di effetti positivi¹².

Ma questo non esclude di constatare che il settore della sanità ha manifestato alcuni problemi organizzativi non marginali, cosicché la regionalizzazione della sanità così come è stata gestita fino ad ora non ha funzionato pienamente, sia perché la sanità pubblica italiana si è presentata, alla fase dell'emergenza, impoverita per i notevoli tagli alla sanità, ma in particolare perché diseguale anche per un profilo organizzativo, che è emersa in particolare in alcune zone del sud Italia, dove peraltro l'epidemia non presentava numeri significativi, ma che ha dovuto subire restrizioni proprio per le carenze strutturali ed organizzative della sanità. Una situazione di disparità, come è già stato accennato, costante ormai da tempo nel settore sanitario e che non può essere considerato assolutamente ammissibile in uno stato regionale, perché indice dell'assenza di un'attività di controllo da parte dello Stato, ancor più se emerge, come spesso accade, una carenza nella garanzia quantomeno dei livelli essenziali delle prestazioni.

E proprio dalle norme costituzionali occorre ripartire per riorganizzare la sanità pubblica, dall'art. 3, 5 e 32 della Cost., che impone di considerare davvero la salute come “fondamentale” diritto dell'individuo ed interesse della collettività. Non a caso i nostri Costituenti hanno attribuito solo a questo diritto la qualifica di “fondamentale” nel testo costituzionale (art. 32), non a caso è affidata “alla Repubblica” la “tutela” della salute e non, come spesso avviene con riguardo agli altri diritti, un mero “riconoscimento” del diritto, perché la salute costituisce un diritto “a prestazione” che implica, in genere, un intervento positivo dello Stato.

Da qui la necessità di garantire effettivamente a tutti i cittadini il diritto alla salute senza distinzione di collocazione geografica dell'individuo (art. 5), senza disparità di trattamento (art. 3), perché appunto è la Repubblica che tutela la salute.

Questo non esclude che i profili organizzativi dell'erogazione delle prestazioni, come sappiamo, siano autonomamente disciplinati a livello regionale, ma la Repubblica in ogni caso deve garantirne la tutela attraverso la predisposizione, ad esempio, di linee guida più rigide per tutte le regioni. Linee guida che devono operare nei più svariati campi, perché proprio durante la pandemia sono emerse carenze non solo nella sanità delle regioni del sud, ma anche in quelle regioni come, il Veneto o il Piemonte ed in particolare in Lombardia che avevano

¹² A tal proposito pare pienamente esauriente il contributo di F. GIGLIONI, A. PIOGGIA, *Cosa riformare del servizio sanitario nazionale*, in *Astrid-online.it*, fasc. 7, 2020.

