

***LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI E PATTI PER LA SALUTE\****

*\* Relazione svolta dall'A. nel seminario "Il Servizio Sanitario Nazionale tra esigenze di unitarietà e regimi differenziati", on-line, Centro Studi di Diritto Sanitario, Spisa, 24 giugno 2021*

Sommario

1. Lo stato regionale – 2. Il principio di leale collaborazione – 3. La leale collaborazione e i piani sanitari

1. Lo stato regionale. – Lo stato regionale – è bene ricordarlo – si fonda sulla convinzione che l'unità nazionale sia costituita da una visione complessiva, presente nella popolazione che costituisce la nazione, delle peculiarità proprie delle singole comunità locali, che dal punto di vista giuridico-istituzionale sono erette in ente pubblico. La caratteristica di queste comunità locali, nel momento in cui ricevono un riconoscimento da parte dello stato, è di essere entità autonome dal punto di vista giuridico-politico, tanto che vengono qualificate come autonomie locali: ciò significa che ciascuna di esse è portatrice di concezioni di vita distinte, di esigenze differenti, di obiettivi particolari, propri del sostrato sociologico di ciascuna, che trovano però nel quadro nazionale un naturale, anche se talvolta non scontato, temperamento unitario.

Ne consegue che posizioni differenti fra le singole comunità locali, sia tra di loro che rispetto allo stato unitario, sono non solo scontate ma fisiologiche, perché corrispondono proprio alla distinzione tra le singole comunità.

Non avrebbe alcun senso, perciò, sorprendersi per la presenza di queste differenze e cercare di eliminarle, poiché così facendo si negherebbe l'essenza stessa dello stato delle

autonomie. Nella Repubblica italiana, poi, una siffatta intenzione sarebbe costituzionalmente vietata, poiché l'art. 5 della Costituzione fissa tra i principi fondamentali proprio il riconoscimento delle autonomie locali addirittura come entità antecedenti lo stato nazionale, come è del resto anche enfaticamente riconosciuto nell'art. 114, nel testo introdotto con la riforma del 2001.

Ciò non toglie, ovviamente, che si debba sempre curare il coordinamento armonioso delle singole comunità per rispettare il principio, pure affermato nell'art. 5 della Costituzione, in forza del quale la Repubblica è una e indivisibile.

Il periodo della pandemia Covid è stato un periodo nel quale la tensione dialettica fra le autonomie locali e l'unità e indivisibilità della Repubblica è apparsa più evidente agli occhi della generalità dei cittadini, passando dalle contestazioni, proprie dei conflitti e delle impugnazioni principali davanti alla Corte Costituzionale, note soprattutto agli addetti ai lavori, sia politico-amministrativi che giuridici, alle contrapposizioni pubbliche, diffuse a tutti dai *mass-media*. La sensibilità ovvia della collettività nazionale rispetto ai problemi della pandemia e agli strumenti per farvi fronte ha stimolato poi prese di posizione autonome e anche personalistiche dei vari soggetti coinvolti, soprattutto a livello locale, conseguenza questa prevedibile di un sistema elettorale che valorizza i singoli sia quali presidenti di regioni sia quali sindaci.

L'ordinamento giurisdizionale, va detto, ha reagito normalmente sottolineando l'esigenza dell'unità della Repubblica, sia per quanto concerne gli interventi della Corte Costituzionale<sup>1</sup> sia per quanto concerne gli interventi dei Tribunali Amministrativi Regionali<sup>2</sup>, che si sono ripetuti anche nell'anno 2021.

Questo, però, non ha fatto cessare le tensioni, che continuano, poiché vi è la prevalenza del momento politico-mediatico sul momento giuridico-riflessivo.

---

<sup>1</sup> Il riferimento può essere a Corte Cost., 24 febbraio 2021, n. 37.

Ne consegue che la soluzione giurisdizionale delle controversie non può essere lo strumento per risolvere il problema, dovendo rimanere una possibilità di soluzione finale in contrasti altrimenti insuperabili. L'armoniosa concordia fra le varie comunità che fanno parte della comunità nazionale dev'essere perciò raggiunta prima del processo in sede politico-amministrativa: e, a questo proposito, è senz'altro utile il metodo individuato dalla Corte Costituzionale ormai quarant'anni or sono, che è quello della leale collaborazione, strumento da utilizzare in modo biunivoco tra stato, regioni e, va detto, anche enti locali<sup>3</sup>.

Questo strumento va perciò esplorato in tutte le sue possibilità di funzionamento, per renderlo massimamente utile e questa esplorazione va compiuta anche con riferimento al momento che sarà più significativo nei prossimi anni, che è l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); l'attenzione a come questo piano verrà attuato nel rispetto del principio di leale collaborazione induce a considerare in generale come gli strumenti di programmazione siano condizionati dal principio di leale collaborazione e come il principio di leale collaborazione possa operare con riferimento a questi strumenti.

Ne discende la necessità di formulare non solo valutazioni ma anche proposte, nell'ambito di quella funzione di critica costruttiva che dev'essere propria di ogni scienza e perciò anche della dottrina giuridica<sup>4</sup>.

2. Il principio di leale collaborazione. – Il principio di leale collaborazione, come si è anticipato, e come del resto è a tutti noto<sup>5</sup>, è stato individuato dalla Corte Costituzionale a

---

<sup>2</sup> Da ultimo, T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 16 giugno 2021, n. 4127; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 21 maggio 2021, n. 1074.

<sup>3</sup> Cfr. già R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, relazione Roma 12 marzo 2008, § 4 del dattiloscritto.

<sup>4</sup> Come sottolinea ora V. CERULLI IRELLI, *Sulla "questione amministrativa" e sulla responsabilità della dottrina*, in corso di pubblicazione negli *Scritti in onore di D. Sorace*, p. 14 del dattiloscritto.

<sup>5</sup> Le trattative complete più recenti sono di F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *Federalismi.it*, 12 ottobre 2020; F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, p. 69 ss.; A. POGGI, *Corte*

metà degli anni '80 ed è ormai consacrato anche in Costituzione all'art. 120, che significativamente è formulato come se il principio fosse desumibile da altri o precedenti articoli della stessa Carta, il che giustifica il richiamo del medesimo come una regola da rispettare anche nell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello stato.

La Corte Costituzionale, nel corso del tempo, e anche nei presenti anni, lo ha applicato in modo molto analitico, trasformandolo in un istituto giuridico, riferendolo sia allo stato che alle regioni, che entrambi lo debbono rispettare<sup>6</sup>, e definendolo come uno strumento che dev'essere duttile, configurabile in modo tale da consentire di pervenire al risultato dell'accordo (ad esempio, attraverso una pluralità di incontri e proposte), pur precisando che esso fonda una obbligazione di mezzi e non di risultato (il che significa che, nel caso in cui la leale collaborazione non porti ad una soluzione unitaria, il livello competente all'emanazione del provvedimento lo può adottare in modo unilaterale).

Le affermazioni della Corte Costituzionale sul punto sono estremamente variegate, in relazione evidentemente alle peculiarità delle singole ipotesi, ma ritornano costantemente sulle caratteristiche prima ricordate<sup>7</sup>.

Con tutto ciò, alcuni aspetti sono ancora da approfondire e taluni nuovi possono essere proposti.

La prima questione aperta è l'ambito nel quale il principio di leale collaborazione dev'essere applicato: la Corte Costituzionale è costante nell'affermare che il principio vale soltanto nel caso in cui vi sia un inestricabile intreccio fra le competenze dello stato e le competenze delle regioni e non nel caso in cui invece la competenza spetti ad uno soltanto dei soggetti, nella specie normalmente lo stato<sup>8</sup>.

---

*Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni, in Federalismi.it, 11 ottobre 2017.*

<sup>6</sup> Così, ad esempio, Corte Cost., 24 febbraio 2021, n. 37 e 20 ottobre 2020, n. 217.

<sup>7</sup> Anche nell'anno 2020, come emerge dalla Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale presentata il 13 maggio 2021 (segnatamente a p. 520 ss.).

<sup>8</sup> Così le sentenze 24 aprile 2020, n. 78 e 9 ottobre 2020, n. 208.

Si può comprendere l'impostazione volta ad evitare degli appesantimenti del procedimento, più a livello di normazione generale che di attività amministrativa, ma questa impostazione non è adeguata rispetto al dettato costituzionale: la leale collaborazione è uno strumento che dev'essere utilizzato sempre, dev'essere la regola ordinaria da parte di ciascun soggetto nell'esercizio delle sue competenze. Anche quando la competenza è attribuita in modo diretto, senza interferenze altrui, sia lo stato che la regione non possono dimenticare che sono espressione di un'unità, la Repubblica, e debbono perciò il più possibile, e comunque ogni qualvolta l'esigenza si manifesti o il problema sia sollevato, avviare un procedimento di leale collaborazione.

Ne discende che, qualora a fronte dell'esigenza emersa o della richiesta avanzata la leale collaborazione non venga avviata nel momento in cui si sceglie di adottare una determinata regola o un determinato provvedimento, la conseguenza dev'essere nel senso che la regola o il provvedimento sono illegittimamente posti. Il riferimento alla fase in cui emerge la necessità o venga richiesto l'intervento vale ad evitare che la leale collaborazione debba essere esperita costantemente ed in modo per dir così generalizzato ed automatico e perda in qualche misura il suo significato: non si vuole ovviamente estendere a livello di rapporti tra stato e regioni il principio, per dir così, della comunicazione di avvio del procedimento previsto per il provvedimento amministrativo. Ma quando il problema sorge la leale collaborazione deve avere luogo. È da ritenere superato infatti il sistema gerarchico nei rapporti tra gli enti<sup>9</sup>, che è stato il prodotto di una pubblicizzazione istituzionale con prevalenza dello stato<sup>10</sup>, che non era propria dell'ordinamento unitario (nel quale la prevalenza dello stato era politica e tra le varie

---

<sup>9</sup> Come evidenzia A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020.

<sup>10</sup> Parla di grande pubblicizzazione A. SANDULLI, *La grande "pubblicizzazione" tra Ottocento e Novecento*, in *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici*, Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli, Tomo I, Torino, Giappichelli, 2021, p. 228.

amministrazioni doveva valere l'accordo)<sup>11</sup>.

Un altro aspetto sul quale occorre riflettere è quello relativo all'applicazione del principio di leale collaborazione anche a livello legislativo e cioè all'approvazione della legge; la Corte Costituzionale è costante nel sostenere che il principio di leale collaborazione non si applica nel procedimento legislativo e perciò nell'approvazione della legge<sup>12</sup>, e che il medesimo si deve applicare a livello amministrativo. La Corte Costituzionale ha peraltro attenuato questa sua affermazione riferendo la necessità della leale collaborazione anche all'approvazione dei decreti legislativi<sup>13</sup>. Non è chiarissimo quale sia il fondamento di questa applicazione, che può essere individuato nel fatto che il procedimento di approvazione dei decreti legislativi è più scandito e che perciò nel medesimo è più facile fare emergere delle fasi nelle quali vi possono essere dei punti di contatto tra i vari soggetti pubblici coinvolti che giustificano l'avvio dei momenti di confronto che costituiscono la leale collaborazione.

Se è così, però, il discorso va completato. In uno stato multilivello, che è la conseguenza ordinamentale di uno stato delle autonomie, l'espressione normativa, ai vari livelli e anche al livello più elevato, e cioè al livello legislativo centrale, non può non tener conto del fatto che l'attività dell'uno inevitabilmente incide sull'attività dell'altro, anche quando non vi sia un inestricabile intreccio di competenze. L'unità dell'ordinamento ed il fatto stesso che l'ordinamento sia unitario e non suscettibile di lacune, invero, fa sì che l'intervento in un settore abbia delle conseguenze positive o negative esplicite e implicite anche in tutti gli altri. Queste conseguenze d'altro canto si vedono chiaramente a livello applicativo o interpretativo delle norme.

Ne consegue da un lato che il procedimento di approvazione della legge dev'essere un

---

<sup>11</sup> Il riferimento è all'indicazione del Consiglio di Stato per l'espropriazione di beni pubblici ed alla disciplina dei consorzi tra enti locali.

<sup>12</sup> Così Corte Cost., 13 novembre 2019, n. 233.

<sup>13</sup> Ad esempio, Corte Cost., 23 giugno 2020, n. 169.

procedimento scandito nel quale la leale collaborazione possa trovare spazio laddove richiesta o evidenziata e che la legge, proprio nel caso in cui la leale collaborazione sia stata eccitata, deve contenere una motivazione che dia conto del procedimento e delle scelte conseguenti, soprattutto nel caso in cui le scelte conseguenti siano dissonanti rispetto alle posizioni assunte da uno dei soggetti coinvolti nella leale collaborazione. Si è molto discusso sulla necessità o meno di motivare la legge<sup>14</sup> e si è visto che in tanti casi il legislatore introduce delle motivazioni come *incipit* delle singole disposizioni (e questo vale soprattutto per le disposizioni di ordine economico-finanziario), ma in una situazione quale quella dell'Italia repubblicana, che è uno stato delle autonomie, sia la procedimentalizzazione sia la motivazione vanno introdotte.

Il legislatore non è più il legislatore libero nei fini che poteva forse essere nel momento in cui è stato approvato l'art. 72 della Costituzione, è un legislatore che si confronta con diverse autonomie sottostanti, e cioè di dimensioni territoriali più limitate, all'interno della Repubblica e con diversi livelli di produzione normativa, più ampi, al di sopra della Repubblica, in primo luogo in ambito europeo.

La procedimentalizzazione<sup>15</sup> e la motivazione della legge consentono di comprendere la natura e la ragione delle scelte e di giustificare i rapporti con gli altri livelli legislativi dei quali si deve tener conto.

La leale collaborazione dev'essere configurata in termini effettivi e cioè di utilità in relazione al risultato: la Corte Costituzionale ha tentato di risolvere questo aspetto del problema non solo con le affermazioni di carattere generale che si sono ricordate ma

---

<sup>14</sup> Ampi riferimenti in merito, anche alla luce di spunti contenuti nelle sentenze della Corte Costituzionale, sono in C. DEODATO, *La motivazione della legge – Brevi considerazioni sui contenuti della motivazione degli atti normativi del Governo e sulla previsione della sua obbligatorietà*, in *Federalismi.it*, n. 12/2014; G. PEPE, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte Cost., n. 75/2015*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), nota 70/2015.

<sup>15</sup> Anche su questo argomento non mancano attenzioni recenti: A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019; M. CONTIERI, *Giusto procedimento legislativo e conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019.

anche con una graduazione fra i vari strumenti di leale collaborazione, dal parere all'intesa, cercando di giustificare il ricorso all'uno o all'altro in relazione al ruolo dei singoli soggetti dell'ordinamento.

Il fatto è, però, che la leale collaborazione, proprio perché costituisce una regola duttile, da applicare in modo finalistico, non si presta ad essere irrigidita in figure giuridiche che fanno riferimento a provvedimenti con una loro caratteristica formale: il parere è normalmente l'espressione una volta per tutte di una opinione giuridica rigida, che risponde a un quesito (anche se nella stessa esperienza del Consiglio di Stato vi sono pareri interlocutori e pareri definitivi) e l'intesa è la formalizzazione finale di un accordo che proprio perché costituisce una formalizzazione finale ha una sua rigidità.

Viceversa, la leale collaborazione dev'essere un procedimento nel quale le parti devono potersi muovere in modo elastico, anche informale, al fine di pervenire all'obiettivo dell'accordo o, se non lo si ritiene, al fine di sviluppare pienamente e liberamente le loro posizioni in contrasto. La leale collaborazione molto spesso almeno all'inizio può essere un procedimento informale. Il procedimento informale successivamente dev'essere consacrato in una serie di atti nei quali sia dimostrata l'attività che viene svolta e la posizione che ciascuno ha assunto con riferimento ai singoli aspetti del problema. Si tratterà perciò di formalizzare il procedimento attraverso una inevitabile verbalizzazione. La conclusione finale, se non è una conclusione condivisa, a maggior ragione dev'essere giustificata e motivata, sia con riferimento all'aspetto procedimentale sia con riferimento all'aspetto sostanziale, per consentire al giudice che valuterà il provvedimento adottato in assenza di accordo, *in primis* la Corte Costituzionale, di effettuare la sua valutazione. Il riferimento più specifico è alla varia esperienza del Consiglio di Stato in termini di aspetti sintomatici dell'eccesso di potere che consentono, ove utilizzati in modo non formalistico ma concreto, di individuare esattamente quali sono gli aspetti apprezzabili, e quelli non,

del tentativo di giungere a una soluzione concordata. L'eccesso di potere è la figura che nella sua poliedricità meglio consente di capire che cosa significa collaborazione, ben oltre quanto è consentito fare attraverso le scarse esperienze giurisprudenziali civili in ordine alla buona fede e alla correttezza, che il giudice civile limita moltissimo in relazione alla riconosciuta libertà delle parti; la collaborazione del resto che è stata affermata nella legge n. 241 del 1990 così come novellata dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120, come regola di fondo per tutte le amministrazioni nei rapporti con i cittadini.

Ma un sindacato in termini di eccesso di potere, a questo punto legislativo, riferito ad atti che non si fondino sulla leale collaborazione in tanto è possibile da parte del giudice delle leggi in quanto il procedimento legislativo diventi un procedimento valutabile e non sia semplicemente confinato nell'ambito degli *interna corporis* e in quanto la legge contenga una motivazione. Può dirsi, perciò, che, da questo punto di vista, tutto si tiene.

La leale collaborazione non è perciò né un orpello né un intralcio defatigante, dovendo ciascuno degli attori coinvolti operare con senso di responsabilità<sup>16</sup>.

3. La leale collaborazione e i piani sanitari. – Il coinvolgimento delle regioni nella pianificazione sanitaria è una caratteristica originaria di questo sistema<sup>17</sup>. Già la legge n. 833 del 1978 prevedeva un coinvolgimento delle regioni sia pure in un modo non particolarmente significativo, poiché l'art. 3 della medesima stabiliva in modo generico che lo stato dovesse fissare gli obiettivi della programmazione sanitaria nazionale “*con il concorso delle regioni*”.

Quel concorso, che si esprimeva attraverso il coinvolgimento delle regioni nel Consiglio Sanitario Nazionale che doveva esprimere un parere sul Piano Sanitario Nazionale,

---

<sup>16</sup> Sembra essere questo il senso delle considerazioni espresse dal Presidente della Corte Costituzionale Giancarlo Coraggio nella Relazione sull'attività della Corte Costituzionale nel 2020.

<sup>17</sup> Articolatamente illustrato in tutti i suoi sviluppi da C. BOTTARI, *La tutela della salute: lavori in corso*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 12 ss.

siccome previsto dall'art. 53 della stessa legge, risultava, però, limitato ed è stato considerato sostanzialmente inappagante. L'evoluzione successiva ha inciso significativamente nel sistema, con l'attribuzione alle regioni di un ruolo estremamente più significativo operato dal d.lgs. n. 502 del 1992. Il decreto, infatti, all'art. 1 prevedeva da un lato l'obbligo per il governo di tener conto delle proposte presentate dalle regioni entro il 31 luglio dell'ultimo anno di vigenza del piano precedente e dall'altro che il piano dovesse essere adottato con un d.P.R., d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome<sup>18</sup>.

Appariva così l'espressione "d'intesa" che è la manifestazione massima del coinvolgimento regionale ed è quello che, come si è visto secondo la Corte Costituzionale, costituisce il massimo della leale collaborazione. Il successivo d.lgs. n. 229 del 1999, all'art. 1, conferma la previsione, introducendo in luogo della Conferenza permanente la Conferenza unificata stato-regioni, nell'ambito di un quadro di regole e principi molto più articolato e di una regionalizzazione più accentuata<sup>19</sup>.

Ben inteso, la disciplina normativa ammetteva comunque la possibilità per il governo di superare l'eventuale *impasse*, deliberando motivatamente in modo difforme dalla Conferenza.

Anche in questo caso, comunque, il coinvolgimento regionale risulta significativamente previsto<sup>20</sup>. Non diverse sono le previsioni del cd. decreto Balduzzi del 2012 (d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189).

Il Piano Sanitario Nazionale, come è noto, ha avuto un successo relativo, tanto che l'ultimo approvato è quello relativo al triennio 2006-2008, emanato con il d.P.R. 7 aprile

---

<sup>18</sup> La disposizione è commentata da A. MARTINO, in *La nuova sanità*, a cura di A.M. ANGIULI ed altri, con il coordinamento di F. ROVERSI MONACO, Rimini, Maggioli, 1995, p. 21 ss.

<sup>19</sup> Si veda il commento di C. BOTTARI e L. VANDELLI, in *Il nuovo servizio sanitario nazionale*, Rimini, Maggioli, 2000, p. 23 ss.

<sup>20</sup> Questa è la valutazione anche di N. PAOLANTONIO, *Programmazione amministrativa della sanità*, in *Diritto amministrativo e società civile*, Vol. II, Bologna, Bononia University Press, 2019, p. 536.

2006.

A questo piano, non più replicato, si sono aggiunti, però, una pluralità di piani successivi, tutti approvati con il concorso delle regioni, e cioè previa intesa o con accordi.

E così, per esempio, è stato approvato da ultimo il Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025, adottato con intesa stato-regioni 6 agosto 2020, preceduto dal Patto per la Salute per il periodo 2019-2021, approvato dalla Conferenza stato-regioni il 18 dicembre 2019, dal Piano Nazionale della Cronicità, approvato previo accordo stato-regioni il 15 settembre 2016, dal Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa 2019-2021 (approvato previa intesa 21 febbraio 2015), dal Piano Coordinamento Nazionale dei Controlli sui prodotti chimici (approvato previo accordo il 7 maggio 2015), dal Piano Nazionale per la Prevenzione Vaccinale, tutti risultanti da intese stato-regioni<sup>21</sup>.

A *latere*, vi è l'Osservatorio per la programmazione sanitaria, istituito il 22 settembre 2020, e il nuovo sistema di garanzia approvato con d.m. 12 marzo 2019, sempre previa intesa.

Il coinvolgimento delle regioni è stato previsto anche per i nuovi livelli essenziali di assistenza, approvati con il d.P.C.M. 12 gennaio 2017.

Può dirsi, perciò, che il sistema dell'intesa o addirittura dell'accordo è un sistema ormai diffuso se non naturale per la sanità pubblica<sup>22</sup>.

Persino la normazione volta a porre rimedio alla pandemia Covid, dopo incertezze iniziali, ha coinvolto sia nella previsione legislativa che nei d.P.C.M. anche le regioni<sup>23</sup>.

La scelta rispettosa della leale collaborazione può, però, far sorgere qualche dubbio ove si tenga conto che questa infinita pluralità di pianificazioni postula una riflessione che molto

---

<sup>21</sup> Come ricorda R. FERRARA, *L'ordinamento della salute*, II ed., Torino, Giappichelli, 2020, p. 143 ss.

<sup>22</sup> Così ancora R. FERRARA, *L'ordinamento*, cit., p. 124, sottolinea che il sistema sanitario sembra essere caratterizzato più dal metodo del consenso (patti, intese, accordi e moduli di concertazione altrimenti definiti) che dalla ripartizione rigida delle competenze.

<sup>23</sup> Come ricorda M. GOLA, *Pandemia, Stato e regioni: quando la "materia" non basta (nota a Corte Costituzionale n. 37/2021)*, in *Giustizia insieme*, 19 maggio 2021.

spesso non riesce ad essere adeguata rispetto alle esigenze della popolazione e alle disponibilità tecniche e finanziarie.

Il rischio è che si organizzi un sistema estremamente complesso che costituisce più un ostacolo che un vantaggio per l'erogazione dell'assistenza sanitaria richiesta.

Del resto, la difficoltà nella quale si sono trovati i servizi sanitari regionali nel rispondere alla pandemia oltre a criticità organizzative locali dipendono da scelte effettuate negli anni trascorsi, vuoi per rispondere ai rilievi finanziari mossi dallo stato vuoi in conseguenza di scelte di programmazione errate, che non tenevano conto, per esempio, del progressivo invecchiamento della popolazione o della difficoltà di procurare sanitari specialisti in tempi brevi.

Può dirsi che la programmazione, che di per sé è una funzione importante, costituzionalmente prevista, è sicuramente utile per far fronte alle esigenze della popolazione<sup>24</sup>, se non valutata con attenzione e se non considerata in termini successivamente elastici può condurre alla introduzione di sistemi rigidi che da un lato sono appiattiti sulla realtà, dall'altro possono costituire semplicemente un mondo dei sogni.

La risposta al problema non sta, però, o quanto meno non sta esclusivamente, nell'attribuzione allo stato di un ruolo più significativo: lo stato, infatti, una capacità di incisione autonoma ce l'ha senz'altro<sup>25</sup>, tenuto conto del ruolo che in tutti questi procedimenti gli è garantito e anche del ruolo, comunque, di significativo ausilio che viene svolto nei suoi confronti tanto dalla Corte Costituzionale<sup>26</sup> che dal giudice amministrativo.

Del resto, non è una situazione di difficoltà, peraltro generalizzata, che può condurre a

---

<sup>24</sup> Per razionalizzare, riequilibrare e migliorare il servizio, secondo l'illuminata opinione di F. ROVERSI MONACO richiamata da N. PAOLANTONIO, *Programmazione amministrativa*, cit., p. 533.

<sup>25</sup> Come ricorda A.M. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni*, cit.

<sup>26</sup> Così P. BILANCIA, *Lo stato attuale del regionalismo italiano tra scarse prospettive di autonomia differenziata e potenziamento della leale collaborazione*, in *Studi in onore di F. Pizzetti*, Vol. I, Napoli, ESI, 2020, p. 47.

obliterare l'impostazione di fondo del nostro sistema, che vede le regioni coinvolte nella sanità sia in scelte organizzative e di settore sia anche nella individuazione di quelle che sono le esigenze della propria cittadinanza.

Il problema è piuttosto quello di consentire che la pianificazione sia effettuata sulla base di un procedimento adeguato, che consenta l'acquisizione completa e ragionata dei dati tecnici e pratici di riferimento e cioè sulla base di una attenta ricognizione dei bisogni e della individuazione di una soluzione che corrisponda a questa ricognizione.

In realtà è proprio questo quello che è mancato e continua a mancare nella pianificazione, non solo sanitaria: la ricerca e la ricostruzione del quadro di riferimento sia come realtà esistente sia come esigenza in prospettiva.

È sufficiente scorrere una qualunque pubblicazione che si occupi di pianificazione sanitaria per rilevare come la più parte delle regioni non siano in grado di riferire quante prestazioni di un determinato tipo hanno erogato in un anno ai loro cittadini, quante sono le esigenze emerse e quante sono le risorse che occorrerebbero per effettuare tutta l'attività richiesta, confrontate con quelle disponibili.

Può dirsi cioè che la pianificazione sconta un procedimento amministrativo sommario, che non corrisponde a un normale procedimento stabilito dalla legge n. 241 del 1990 ma che si muove su livelli che vorrebbero essere più generali ma che sono soltanto molto spesso generici e astratti.

Ne consegue che il problema non è tanto quello di garantire la leale collaborazione nella pianificazione, che nei fatti c'è, ma è quello di strutturare la pianificazione anche sanitaria in modo più aderente alle conquiste più recenti che la legislazione, la letteratura e la giurisprudenza hanno individuato in materia di procedimento amministrativo.

È ben noto che l'art. 13 della legge n. 241 del 1990 esclude l'attività diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di

programmazione dall'applicazione delle norme sulla partecipazione. Questa esclusione però non dipende dal fatto che non si intendesse prevedere la partecipazione ma dal fatto che si riteneva che la partecipazione fosse disciplinata nei singoli settori (o, quanto meno, questa è la lettura che dev'essere preferita)<sup>27</sup>.

Ne discende che se la legislazione di settore prevede un procedimento disciplinato in modo articolato e completo così come dispone la legge n. 241 del 1990, questa legislazione di settore va applicata e che se, invece, non lo prevede, va applicata la legge generale sul procedimento amministrativo.

La legge generale, poi, rileva non soltanto per la partecipazione in sé ma perché alla partecipazione si accompagna la formalizzazione dell'agire dell'amministrazione sia per quanto concerne l'avvio del procedimento e la sua giustificazione sia per quanto concerne la conclusione.

È proprio in questo modo che il potere dell'amministrazione di acquisire gli elementi e di fornire risposte diviene un vero e proprio dovere che, nelle singole ipotesi, si trasforma in obbligo.

Un'attenzione particolare dovrà poi essere dedicata alla fase della esecuzione delle scelte di pianificazione, che è il momento nel quale la pianificazione mostra ancor più la sua debolezza.

La fase dell'esecuzione è importante anche perché nei rapporti tra stato e regioni questo potrebbe dar luogo a interventi sostitutivi, che, per quanto realizzati con leale collaborazione, possono essere particolarmente pesanti e lo sono stati in effetti negli anni trascorsi.

L'attenzione all'esecuzione è un'attenzione che l'amministrazione e il legislatore debbono avere in tutti i settori (per esempio in quello dei contratti della pubblica amministrazione e

---

<sup>27</sup> L'opinione e la portata della disposizione sono illustrati da M.C. ROMANO, in *L'azione amministrativa*, a cura di A. ROMANO, Torino, Giappichelli, 2016, p. 436 ss. e da A. ZITO e G. TINELLI, in *Codice dell'azione*

delle concessioni ove invece l'attenzione all'esecuzione in pratica non vi è).

In questo caso, ancora una volta il richiamo alla leale collaborazione dovrà comprendere l'applicazione dei principi garantisti che emergono dalla legge n. 241 del 1990, e che attraverso la partecipazione e il ruolo di chi conduce il procedimento possono consentire una presenza armonica e paritaria di tutti i soggetti in gioco.

Il procedimento amministrativo, perciò, risulta comunque essere la sede più idonea per disciplinare i rapporti tra coloro che, sia pubblici che privati, si confrontano con l'esercizio del potere, che dev'essere un esercizio democratico e partecipato.

Da questo punto di vista, la scelta da effettuare è nel senso del superamento della centralizzazione istituzionale, quasi una sorta di prevalenza naturale dello stato sulle autonomie locali, in favore invece di una prevalenza giustificata soltanto nel momento in cui questo corrisponda alla necessità di soddisfare al meglio le esigenze della collettività, che è costituita da tutti i cittadini che fanno parte delle comunità locali stesse. È questa gestione democratica del potere che può essere la migliore risposta alla crisi della programmazione, piuttosto che un ritorno imprevedibile ad un centralismo che non ha dato particolari risultati positivi.

Da questo punto di vista, una valutazione favorevole può essere espressa nei confronti del PNRR, che è stato approvato, come si è visto, pressoché esclusivamente dal governo centrale, salva l'audizione delle regioni da parte del Parlamento, ma per l'attuazione del quale il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, altrimenti detto decreto semplificazioni 2021, prevede, all'art. 4, una gestione attraverso una cabina di regia che coinvolge le regioni e le province autonome direttamente o a mezzo del Presidente della Conferenza delle regioni, di modo che, nei fatti, *a posteriori*, quello che è mancato in sede di leale collaborazione a livello di approvazione del Piano viene raggiunto in sede di attuazione (è questa una strada che la

---

*amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, Giuffrè, 2017, p. 681 ss.

Corte Costituzionale ha già avallato anche in altre precedenti sue pronunzie)<sup>28</sup>: non è la soluzione, ma può essere un buon correttivo (significativa è anche la previsione, all'art. 3, di un tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale che coinvolge anche gli enti locali, con funzione consultiva)<sup>29</sup>.

Poiché la sesta missione del PNRR concerne la salute, la leale collaborazione nei piani relativi è perciò confermata.

---

<sup>28</sup> Per esempio, nella sentenza 23 giugno 2020, n. 169.

<sup>29</sup> Valutazione condivisa da S. STAIANO, *Il PNRR guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 2 giugno 2021.