

La gestione dell'istruzione durante la pandemia Covid-19, le responsabilità delle regioni

Silvia Duranti*, Claudia Ferretti*, Giada Garbini*, Patrizia Lattarulo*

Il settore dell'istruzione è stato uno dei più colpiti dalla pandemia Covid-19 e pesantemente coinvolto negli interventi di contrasto al suo diffondersi. È stato, per altro, terreno di confronto tra competenze esclusive del livello centrale e il ruolo delle autonomie regionali. Oltre all'impatto asimmetrico della pandemia, anche l'intervento delle regioni nella gestione dell'emergenza ha portato a più o meno lunghi periodi di Didattica a Distanza (DaD) o Didattica Integrata Digitale (DDI)¹ nelle diverse aree del paese. Più penalizzate sono state proprio le aree più deboli, con inevitabili effetti sulle performance scolastiche degli studenti e sull'accentuarsi delle disparità territoriali nei livelli di apprendimento².

1. La didattica a distanza durante la pandemia

La gestione dell'istruzione nel periodo pandemico è segnata dalla discontinuità tra la parte di anno scolastico 2019/2020 colpita dal COVID-19 e l'anno scolastico 2020/2021. Il primo periodo si caratterizza per l'uniformità nella gestione sia all'interno del territorio italiano che tra i gradi di istruzione, a cui fa seguito a decorrere da settembre 2020 un modello di intervento più mirato ai singoli territori e distinto per livello di istruzione.

Se durante la prima ondata il Governo ha optato per una estesa adozione della didattica a distanza per tutte le strutture scolastiche di ogni ordine e grado, dopo la pausa estiva 2020 esso ha cercato di tutelare maggiormente la didattica in presenza, almeno per gli alunni della scuola primaria e del primo anno di frequenza della scuola secondaria di I grado e in caso di diffusione del contagio del virus SARS-CoV-2 non critica.

¹ La didattica a distanza, nota anche come DaD (di seguito DaD), prevede lo svolgimento delle lezioni a distanza attraverso l'aula virtuale. La DDI consiste nell'integrare momenti di insegnamento a distanza ad attività svolte in presenza. Mentre i primi sono erogati tramite piattaforme digitali, i secondi sono svolti in classe. La DDI al 100% è sostanzialmente analoga alla DaD.

² La raccolta informativa su DPCM e ordinanze regionali è stata curata da Giada Garbini.

Durante il passato anno scolastico, l'asimmetria della gravità della pandemia e la necessità di adattare gli interventi alle criticità dei territori hanno portato all'introduzione del sistema dei "colori" al fine di differenziare la rigidità delle regole di contrasto alla diffusione pandemica sulla base del livello di criticità nei territori. Anche nel campo dell'istruzione è stato, dunque, applicato questo criterio e prevista una diversa applicazione delle modalità di insegnamento (in presenza o a distanza) a seconda del livello di rischio pandemico nei territori. Inoltre, si è in generale favorito l'insegnamento in presenza nei primi cicli scolastici, mentre la scuola secondaria superiore ha dovuto affrontare lunghi periodi di didattica a distanza. Il succedersi di diversi Decreti e DPCM ha regolamentato nel tempo questo tema, adattandolo alla situazione del momento.

2. L'intervento delle regioni

È nelle maglie di questa misura che trova spazio l'intervento delle regioni. In particolare, l'autonomia regionale si è espressa in tutti e tre i livelli scolastici, nel periodo tra novembre ed aprile, per ridursi diffusamente dopo questa data, anche in concomitanza con l'insediamento di un nuovo governo espressione di una più larga rappresentanza politica.

Misure restrittive rispetto a quelle definite a livello centrale sono state applicate solo da alcune regioni per la scuola primaria, mentre senza dubbio, la scuola superiore è stata la più colpita dalla chiusura per volontà sia del Governo che delle varie regioni. Il Mezzogiorno ha mostrato una tendenza nel ricorrere alla DaD indipendentemente dal grado di istruzione, le Regioni del Centro-Nord hanno orientato la chiusura soprattutto sulla scuola secondaria di II grado, coerentemente con il principio di salvaguardare la presenza scolastica dei più giovani e anche a seguito del maggior rischio di contagio connesso all'alta incidenza di spostamenti con mezzo pubblico. A tal proposito, se la Campania ha detenuto il primato della chiusura della scuola primaria e scuola secondaria di I grado, Provincia

Schema 1

PERIODI DI DAD/DDI PER ORDINE DI SCUOLA, SU DECRETO/ORDINANZE DEL GOVERNO E MINISTERO

Anno scolastico 2020/21 dopo DPCM 3/11/2020 (zona rossa, arancione e gialla)

Periodi di DaD/DDI per ordine di scuola, su Decreto/Ordinanze del governo e ministero	DPCM 3 novembre e 3 dicembre 2020	Decreto-legge 5 gennaio 2021, n.1 e DPCM 14 gennaio 2021	DPCM 2 marzo 2021	Decreto- legge 1° aprile 2021, n.44	Decreto-legge 22 aprile 2021, n.52
Scuola primaria	presenza	presenza	DaD in caso di "zona rossa"	presenza	presenza
Scuola secondaria inferiore					
di cui 1° anno	presenza	presenza	DaD in caso di "zona rossa"	presenza	presenza
di cui 2° e 3° anno	DaD in caso di "zona rossa"	DaD in caso di "zona rossa"	DaD in caso di "zona rossa"	DaD in caso di "zona rossa"	presenza
Scuola secondaria superiore					
"zona gialla o arancione"	DDI 100%	DDI almeno 50% presenza	DDI almeno 50% presenza	DDI almeno 50% presenza	DDI almeno 70% presenza
"zona rossa"	DDI 100%	DDI 100%	DDI 100%	DDI 100%	DDI almeno 50% presenza

Fonte: DPCM, Decreto, Ordinanza

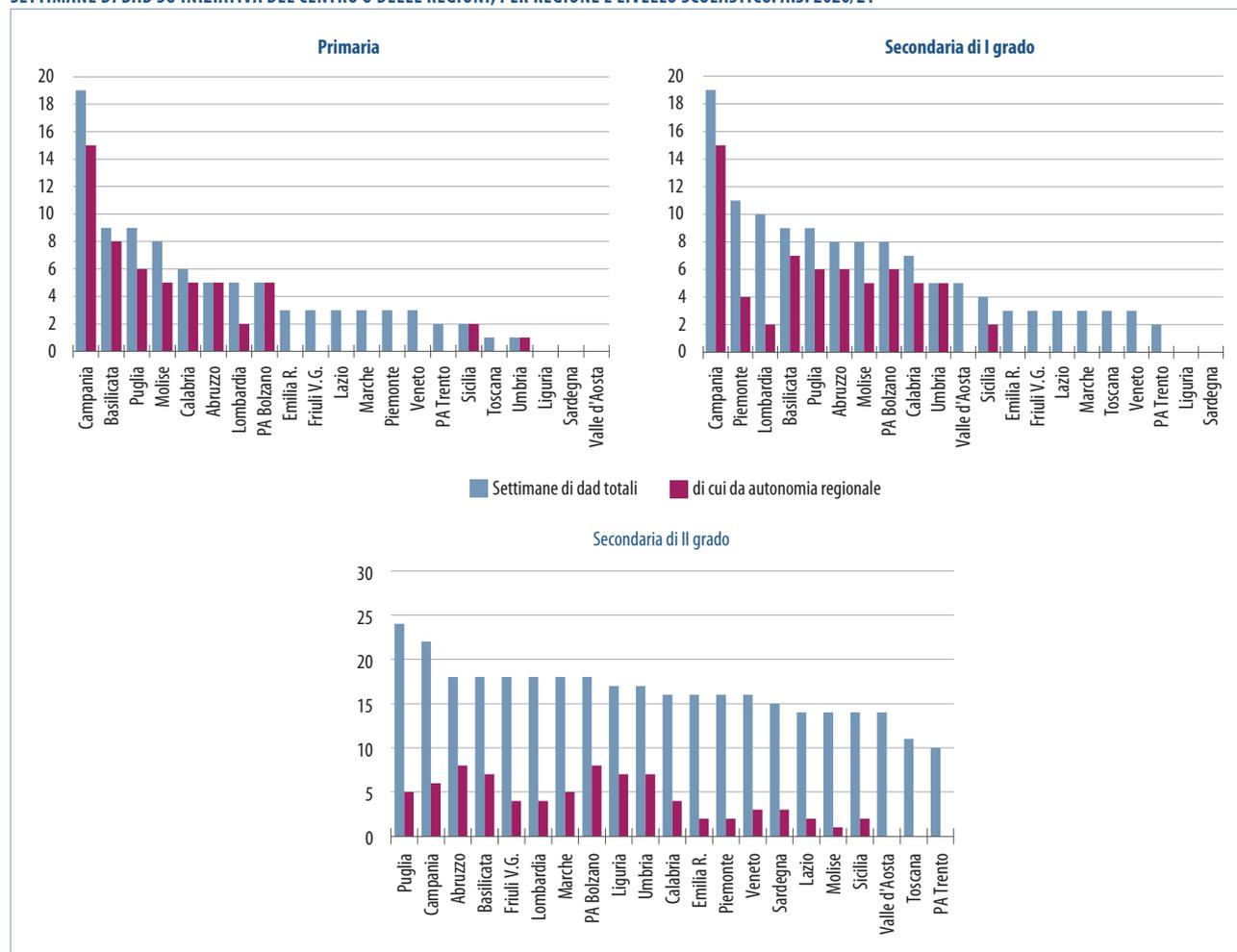


Federalismo in Toscana

Autonoma di Trento, Toscana e Valle d'Aosta hanno sempre evitato l'applicazione di misure maggiormente restrittive rispetto a quelle previste dal Governo.

non poca preoccupazione notare quanto proprio le aree caratterizzate da peggiori performance scolastiche e più bassi livelli di apprendimento siano quelle che hanno maggiormente

Figura 1
SETTIMANE DI DAD SU INIZIATIVA DEL CENTRO O DELLE REGIONI, PER REGIONE E LIVELLO SCOLASTICO. A.S. 2020/21



Per settimana di DaD si intende ≥ 3 gg. La DDI 100% viene assimilata alla DaD
Fonte: Elaborazioni degli autori su DPCM, Decreto, Ordinanza del Governo e Ministero e Ordinanze regionali

L'istruzione in Italia durante il COVID-19, dunque, è stata caratterizzata da un equilibrio instabile tra governo ed autonomie regionali. La necessità di differenziare territorialmente l'intervento sulle scuole ha lasciato spazio alle regioni (o ha necessitato delle regioni) e queste sono intervenute rispetto alle indicazioni del Governo e del Ministero della Salute, con misure più restrittive, seppure in modo diverso l'una dall'altra.

3. Le motivazioni delle regioni

Molte regioni hanno dunque aggiunto i periodi di didattica a distanza, rispetto alle restrizioni alla frequenza scolastica già imposte dal Governo in risposta all'emergenza sanitaria.

Tra i diversi fattori a monte di tali decisioni, si potrebbe supporre, per esempio, che ordinanze di chiusura siano state evitate in contesti caratterizzati da particolari carenze nei livelli di apprendimento scolastico. I bassi livelli di apprendimento che caratterizzano alcune realtà locali dovrebbero, in altri termini, aver spinto le istituzioni a programmare un più esteso svolgimento in presenza delle lezioni. Desta, invece,

rinunciato a svolgere le lezioni in presenza, confermando per altro quanto recentemente emerso a livello internazionale (Oecd, 2021)³, e arretrando per prime di fronte alla funzione educativa dell'istruzione⁴. Anche limitandosi ad osservare la sola scuola secondaria superiore, dove l'intervento delle regioni è meno differenziato tra aree del paese, esiste infatti una correlazione persino positiva, anche se di entità moderata, tra la percentuale di studenti che prima della pandemia avevano un livello di competenze insufficiente⁵ in lettura alla fine del percorso scolastico e le settimane di DaD decise con autonomia regionale (indice di correlazione del 25%).

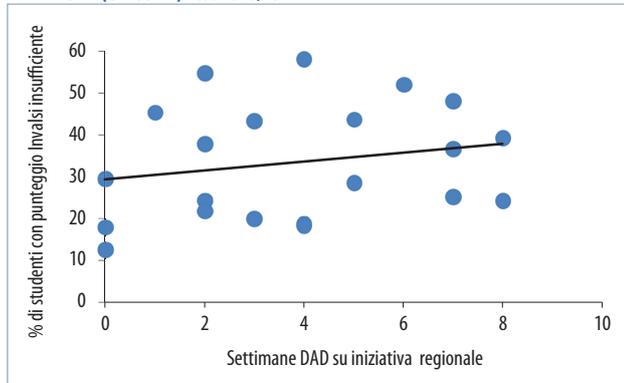
³ OECD 2021, *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en>.

⁴ Nella Figura 1 ci limitiamo al grado 13, ma le considerazioni sono generalizzabili agli altri gradi di istruzione.

⁵ Gli studenti con competenze insufficienti alla fine della scuola secondaria superiore sono coloro che non raggiungono il livello 3 della scala Invalsi, attestandosi su un livello di competenze al massimo compatibili coi traguardi in uscita dalla seconda superiore.

Figura 2

SETTIMANE DI DAD DA ORDINANZA REGIONALE PER LA SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO E % STUDENTI CON LIVELLI DI APPRENDIMENTO INSUFFICIENTI IN LETTURA (CLASSE V) A.S. 2018/19



Fonte: Elaborazioni degli autori su rilevazione Invalsi e Ordinanze regionali

Si può pensare, allora, che tale maggiore prudenza, possa essere stata guidata dalla consapevolezza di una particolare vulnerabilità del tessuto sociale, tale da accentuare il rischio pandemico, rispetto al sistema di indicatori sanitari adottato per la definizione dei colori. Ma scelte più restrittive possono essere state anche guidate dalla difficoltà di adattare le infrastrutture e i servizi alle nuove norme, come ad esempio la indisponibilità di spazi sufficienti a garantire il distanziamento scolastico e/o la difficoltà ad organizzare i servizi di trasporto. Al contrario, una rete di connettività digitale insufficiente o un personale docente anziano potrebbero aver dissuaso da un uso esteso oltre lo stretto necessario della DaD. Infine, una scarsa fiducia nelle dotazioni sanitarie della regione, di fronte al rischio di peggioramenti della situazione sanitaria, potrebbero aver motivato atteggiamenti di maggior prudenza. Nessuno di questi aspetti (dal ricorso al trasporto pubblico, alle carenze di spazi idonei al distanziamento, alla difficoltà nella connettività ...) sottoposti a test statistici ha presentato correlazioni interessanti con le scelte di policy adottate dalle regioni nel campo dell'istruzione in epoca Covid. Tutto questo pone non pochi interrogativi in merito al coordinamento tanto verticale che orizzontale, durante quella fase della pandemia.

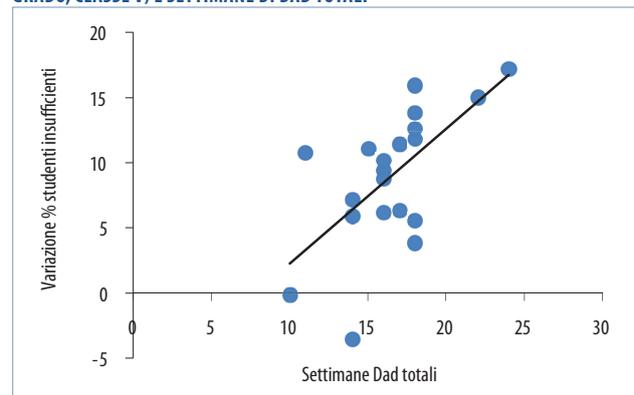
4. Didattica a distanza e livelli di apprendimento

Nonostante le generazioni più giovani abbiano subito in misura limitata gli effetti della pandemia dal punto di vista sanitario,

non si può negare l'impatto che le chiusure scolastiche e il ricorso alla DaD hanno avuto e avranno nel medio periodo sulla formazione delle competenze e del capitale umano. Una semplice correlazione tra le settimane di DaD e la variazione della quota di studenti con livello di apprendimento insufficiente alla fine della secondaria di secondo grado fornisce una prima evidenza di come nelle regioni che hanno avuto un maggior numero di settimane di DaD complessive sia stato maggiore l'incremento della quota di studenti con livello di apprendimento critico. Il coefficiente di correlazione è pari a 0,64⁶.

Figura 3

VARIAZIONE POST PANDEMIA DELLA QUOTA DI STUDENTI CON LIVELLI DI APPRENDIMENTO INSUFFICIENTI IN LETTURA (SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO, CLASSE V) E SETTIMANE DI DAD TOTALI



Fonte: Elaborazioni degli autori su rilevazione Invalsi e DPCM, Decreto, Ordinanza del Governo e Ministero e Ordinanze regionali

In attesa di poter analizzare i dati più approfonditamente, è già evidente dunque che il periodo pandemico è destinato ad accentuare le disparità sociali tra aree del paese, a partire dall'istruzione. Le situazioni regionali che si caratterizzavano per livelli di apprendimento insufficienti si sono ulteriormente aggravate, anche in conseguenza dei lunghi periodi di didattica a distanza.

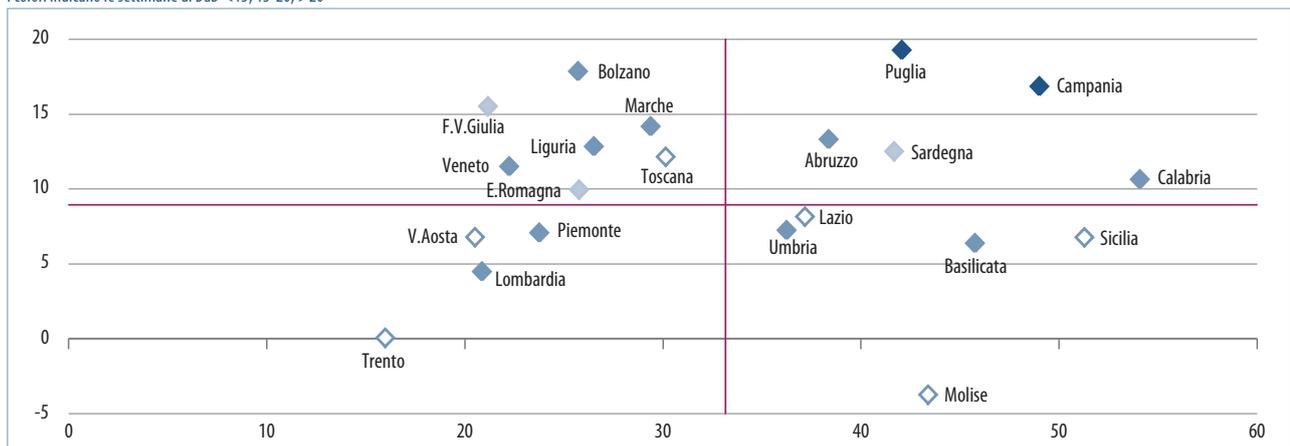
*IRPET

⁶ L'analisi condotta sulla percentuale di studenti con livello di apprendimento insufficiente trova conferma nel riferimento ai punteggi Invalsi.

Figura 4

% DI STUDENTI CON LIVELLI DI APPRENDIMENTO INSUFFICIENTI ANNO 2018/19(ASCISSA) E P.P. VARIAZIONE % DI STUDENTI CON LIVELLI DI APPRENDIMENTO INSUFFICIENTI NEL GRADO 13 (ITALIANO) ANNO 2020/21 (ORDINATA)

I colori indicano le settimane di DaD <15, 15-20, >20



Fonte: Elaborazioni degli autori su Invalsi

La centralizzazione degli acquisti sanitari e il ruolo svolto da centro e regioni nella crisi pandemica

Giuseppe Francesco Gori*

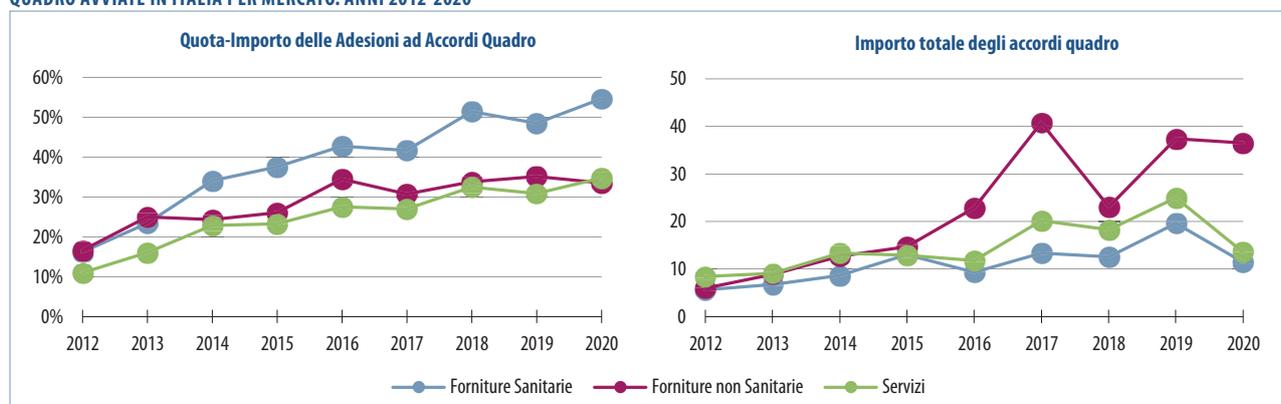
1. Le trasformazioni del mercato del procurement

Il mercato del procurement ha assunto, negli ultimi anni, un ruolo centrale nel processo di revisione e efficientamento della spesa pubblica, tanto più in ambito sanitario. In particolare, la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e forniture in sanità ha rappresentato un importante capitolo del programma di spending review e un fondamentale aspetto di riforma del settore verso

evidente e significativa dinamica è quella della quota sul totale delle procedure delle adesioni ad accordi quadro, che è andata crescendo (prevalente a discapito degli affidamenti diretti), già dal 2014 per le forniture sanitarie arrivando a coinvolgere, da una quota di circa il 10-15% registrata nel 2012, un terzo delle procedure avviate per servizi e forniture sanitarie e più della metà del mercato per gli acquisti in ambito sanitario (Graf. 1).

Grafico 1

SERIE DELLA QUOTA-IMPORTO DELLE PROCEDURE IN ADESIONE AD ACCORDO QUADRO E DELL'IMPORTO TOTALE (MILIARDI DI EURO) DELLE PROCEDURE DI ACCORDO QUADRO AVVIATE IN ITALIA PER MERCATO. ANNI 2012-2020



Fonte: Elaborazioni degli autori su Invalsi e DPCM e Ordinanze regionali

più elevati livelli di efficienza. L'esplosione dell'emergenza sanitaria ha portato all'evidenza dell'opinione pubblica la centralità di questo tema data l'importanza della tempestività e dell'efficacia nell'acquisizione di dispositivi medico-sanitari e farmaci in risposta alla domanda della popolazione e alle necessità dei presidi medici come una delle principali strategie per contrastare la diffusione e gli effetti della pandemia.

L'efficientamento degli acquisti è stato in origine (e contemporaneamente all'emanazione delle Direttive Europee del 2014) basato su due programmi: il rafforzamento del ruolo storico di Consip come centrale di acquisto nazionale della pubblica amministrazione, e la costituzione del tavolo dei soggetti aggregatori come un nuovo sistema per l'aggregazione degli acquisti a livello regionale.

I Soggetti Aggregatori attivano procedure di grande importo (accordi quadro o convenzioni) a cui possono accedere gli enti (prevalentemente quelli localizzati nella stessa regione) attraverso adesione e operano sia nell'ambito degli acquisti sanitari che in quello degli acquisti di altri beni e servizi, in molti casi avvalendosi di centrali di acquisto esterne alle strutture amministrative regionali. È il caso, ad esempio, della Toscana, dove l'Amministrazione Regionale è soggetto aggregatore ma si avvale di un ente del Servizio Sanitario Regionale (ESTAR, Ente per i Servizi Tecnico-Amministrativi Regionale) per gli acquisti in sanità e di CET (Consorzio Energia Toscana) per le forniture energetiche. Modello diverso è quello seguito da Lombardia e Emilia-Romagna dove il soggetto aggregatore e la centrale di acquisto in sanità sono società in-house o partecipate, il caso del Veneto dove è un ente del SSR (Azienda Zero) o, ad esempio, del Lazio dove questi ruoli sono svolti da una Direzione Regionale (Direzione Regionale Centrale Acquisti). All'attività di questi ultimi si aggiunge naturalmente quella di Consip che opera a livello nazionale.

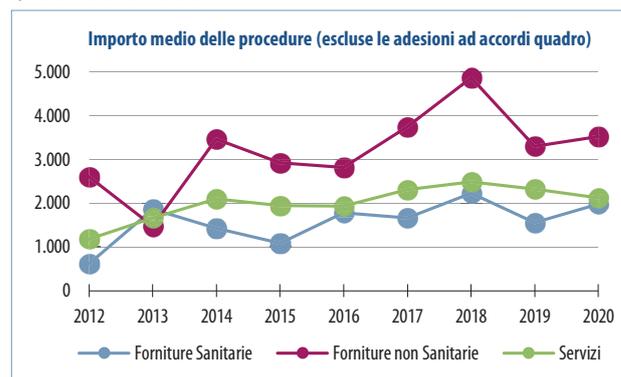
La dimensione del cambiamento in atto negli ultimi anni in termini di livello di centralizzazione della committenza e di attività di questi soggetti è evidente nel ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente da parte delle stazioni appaltanti. Qui, la più

Più corposo ancora è l'incremento registrato in termini di importo, soprattutto per le forniture sanitarie, che passano da circa 5 miliardi di euro del 2012, ai 35 miliardi del 2020. Un più che pronunciato incremento caratterizza anche l'importo totale di accordi quadro per servizi e forniture non sanitarie, per le quali si registra però un'interruzione del trend positivo nel 2020, condizionato dall'emergenza pandemica.

Le misure di contenimento della spesa e di riorganizzazione del sistema delle stazioni appaltanti contenute negli interventi di riforma del settore a partire dal 2014, hanno avuto dunque l'effetto di far transitare una quota sempre maggiore della domanda regionale per centrali di acquisto (Soggetti Aggregatori, Consip, Centrali Uniche di Committenza). Questo ha comportato anche un naturale effetto sulla dimensione media dei lotti, che registra, infatti, un trend complessivamente crescente nel periodo 2012-2020 (Graf. 2).

Grafico 2

SERIE DELL'IMPORTO MEDIO (MIGLIAIA DI EURO) DELLE PROCEDURE AVVIATE IN ITALIA PER MERCATO. ESCLUSE LE PROCEDURE IN ADESIONE AD ACCORDO QUADRO. ANNI 2012-2020

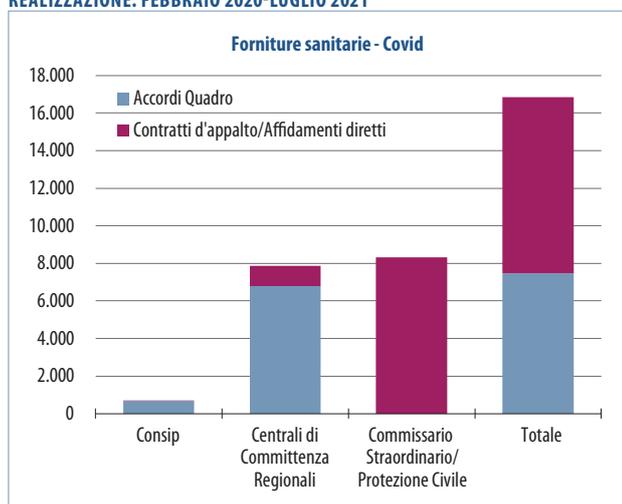


2. Il procurement in epoca Covid

L'impatto della "domanda Covid" sulla spesa degli enti non è di facile definizione, non essendo disponibile, per ovvie ragioni, un'indicazione diretta per l'attribuzione delle singole procedure all'emergenza sanitaria. È tuttavia possibile ottenere una stima dell'aggregato, individuando le gare che presentano nei loro oggetti termini specifici riconducibili all'emergenza sanitaria (a titolo di esempio: dispositivi di protezione individuale, ventilatori polmonari e altri dispositivi medici).

Considerando le sole forniture sanitarie, nel periodo che intercorre tra Febbraio 2020 e Agosto 2021, sono state avviate circa 17.000 procedure Covid, per un importo di circa 23 miliardi di euro. La domanda Covid ha finora rappresentato circa un quarto dell'importo totale delle procedure avviate nel Paese ed ammonta a 348 euro in termini pro-capite.

Grafico 3
IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE COVID DI FORNITURE SANITARIE PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE E MODALITÀ DI REALIZZAZIONE. FEBBRAIO 2020-LUGLIO 2021



Il complesso della spesa Covid include naturalmente gli acquisti effettuati a livello nazionale dalla centrale di acquisto Consip, dal Dipartimento della Protezione Civile e dal commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza Covid-19. Nell'ambito delle forniture sanitarie sono individuabili importi complessivi in capo a Consip di soli 665 milioni di euro. La fetta

più consistente dell'azione dei centri di spesa nazionali è invece quella che passa da modalità di acquisto diretto (contratti d'appalto o affidamenti diretti) effettuate dal Commissario Covid e dal Dipartimento della Protezione Civile. Si tratta di circa 8,3 miliardi di euro e rappresentano circa il 30% del totale della spesa Covid in sanità. L'altro grande capitolo è rappresentato dagli accordi quadro, avviati dalle centrali di acquisto regionali, che ammontano a circa 6,8 miliardi di euro.

Il grafico 4, che presenta la serie mensile degli importi delle procedure Covid per modalità di realizzazione, mette in luce la concentrazione di spesa effettuata dai centri nazionali attraverso singole procedure d'appalto nei mesi di Aprile, Agosto e Dicembre 2020.

Nel caso del primo picco (Aprile 2020), la spesa per mascherine chirurgiche rappresenta l'82% del totale e ammonta a circa 1,4 miliardi di euro. Lo stesso per quanto riguarda il picco di Agosto 2020: 775 milioni di euro per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale (l'89% della spesa centrale totale). Nel Dicembre 2020 si concentra invece la spesa per l'acquisto delle dosi vaccinali che rappresenta il 90% (circa 1,5 miliardi di Euro) della spesa complessiva del mese.

Quanto invece agli accordi quadro, i picchi di spesa mensile sull'arco temporale considerato, sono anticipati di un mese rispetto a quelli relativi alle procedure di appalto delle amministrazioni centrali appena descritte e si sono verificati nell'Aprile, Luglio, Settembre-Novembre 2020 e nel marzo del 2021. Come anticipato, si tratta prevalentemente di accordi quadro di centrali di committenza regionali, fatta eccezione per i già menzionati accordi quadro di Consip, avviati nel Marzo 2020 (665 milioni di Euro).

Circa il 70% dell'importo complessivo di queste procedure è stato avviato da sole 5 regioni: Veneto, Lombardia, Toscana, Piemonte e Emilia, con Veneto e Lombardia che da sole hanno avviato il 51% dell'importo complessivo. È il Veneto la regione che si distingue per un importo pro capite di accordi quadro avviati estremamente alto (circa 500 Euro), più del doppio di quello registrato in Lombardia.

La composizione regionale della spesa nei 6 mesi che registrano un picco di importo degli accordi quadro indica che alcune regioni, caratterizzate da un alto livello di centralizzazione della committenza in sanità (Piemonte, Toscana, Lombardia e Veneto), hanno avviato procedure centralizzate già nella primissima fase pandemica (Marzo 2020). Si è trattato, nel caso di tutte queste regioni, di acquisti di dispositivi di protezione individuale. Una tipologia di acquisti, questa, che ha caratterizzato anche molti accordi quadro stipulati successivamente (come nel caso del Veneto nel Luglio 2020 e nel Marzo 2021 e del Lazio

Grafico 4
IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE PROCEDURE COVID DI FORNITURE SANITARIE PER MESE DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO E MODALITÀ DI REALIZZAZIONE. FEBBRAIO 2020-AGOSTO 2021

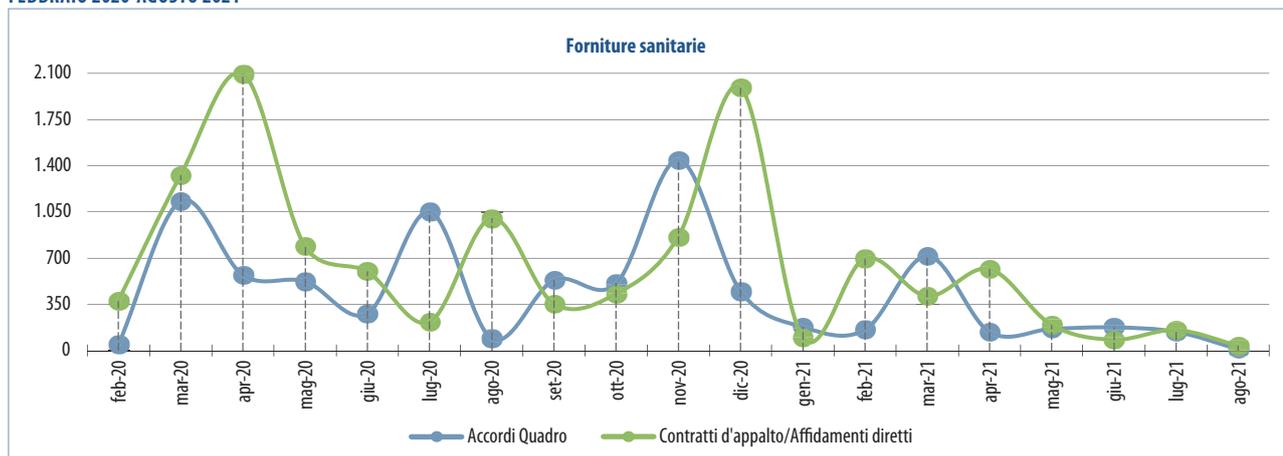
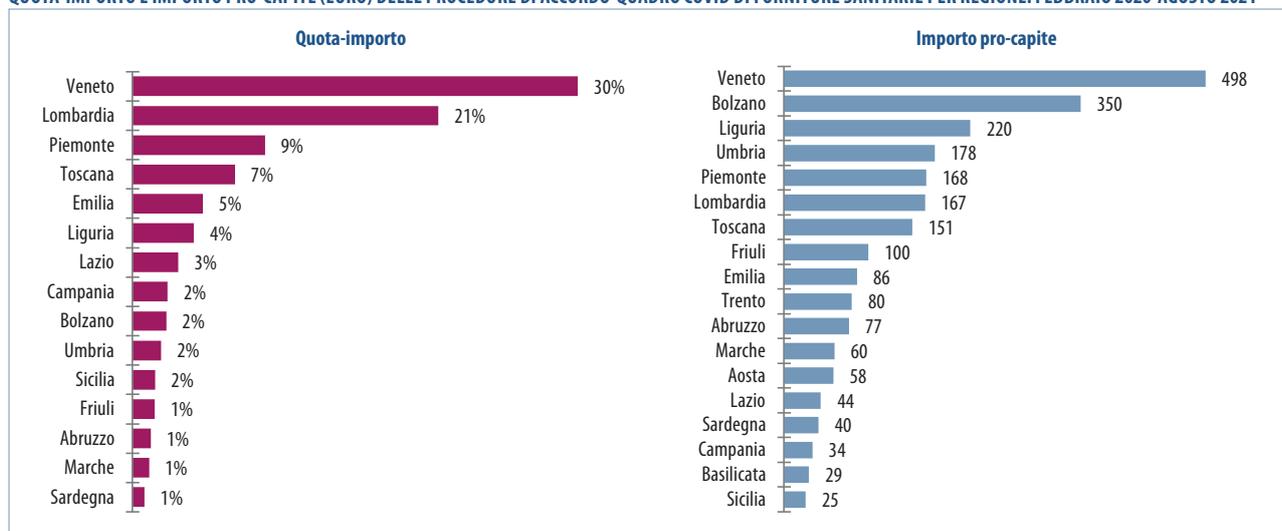


Grafico 5

QUOTA-IMPORTO E IMPORTO PRO-CAPITE (EURO) DELLE PROCEDURE DI ACCORDO-QUADRO COVID DI FORNITURE SANITARIE PER REGIONE. FEBBRAIO 2020-AGOSTO 2021



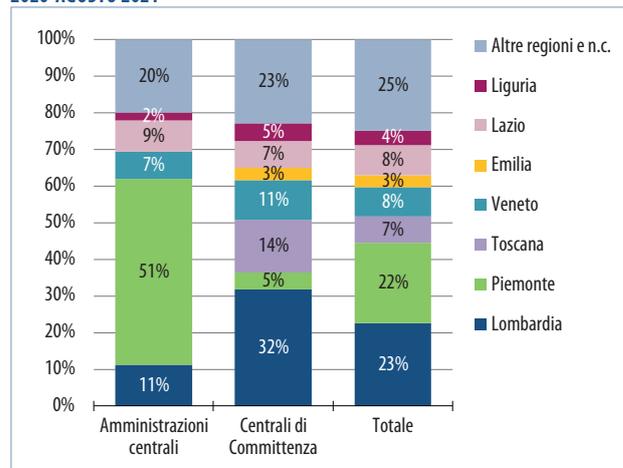
nel Novembre 2020) e alla quale si è aggiunta, a partire dal Settembre 2020, quella dei reagenti chimici per l'effettuazione dei test molecolari e sierologici e dei farmaci utilizzati per la cura dei pazienti Covid (in particolare questi ultimi caratterizzano la spesa centralizzata lombarda nel Novembre 2020).

Le centrali di acquisto regionali sembrano dunque aver agito in maniera tempestiva, nell'ambito di un rapporto di complementarietà con le strutture centrali preposte a fronteggiare l'emergenza sanitaria. Un effetto della loro azione è anche quello di aver contribuito a coinvolgere imprese del tessuto economico locale di appartenenza. I dati, pur ancora parziali, relativi alla provenienza delle imprese aggiudicatrici di procedure covid, indicano però che questo effetto è stato limitato: la quota di procedure che registrano una co-localizzazione a livello regionale di impresa e stazione appaltante è relativamente alta in solo alcune delle regioni italiane (Lazio, Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, PA Trento, Campania) mentre per altre la domanda è stata soddisfatta affidando prevalentemente a imprese provenienti da altre aree territoriali. È vero però che sul fronte della provenienza delle imprese aggiudicatrici di procedure Covid il complesso della domanda delle centrali di committenza regionali offre un quadro meno polarizzato di quella delle amministrazioni centrali, dove circa l'80% dell'importo aggiudicato va a imprese localizzate in sole 4 regioni: Lombardia, Veneto, Lazio e Piemonte. Qui spicca però il dato relativo al Piemonte, interamente attribuibile alla fornitura di mascherine da parte di FCA al commissario straordinario per l'emergenza che rappresenta il 51% del totale (circa 750 milioni di euro) mentre le imprese lombarde aggiudicano l'11% degli importi, quelle venete il 7% e quelle localizzate in Lazio il 9%.

Le soluzioni di approvvigionamento di natura centralizzata a livello regionale e nazionale hanno quindi svolto un ruolo centrale nella crisi pandemica. Tuttavia, l'analisi che abbiamo condotto ha messo in luce alcuni elementi di interesse che profilano l'attività delle centrali di acquisto regionali. In primo luogo, a livello regionale non si è verificato un vero e proprio incremento nell'importo complessivo delle procedure in ambito sanitario ma una sostituzione dell'attività routinaria con procedure Covid. È ragionevole immaginare che l'esistenza di un certo grado di centralizzazione, con procedure di grande dimensione avviate negli anni immediatamente precedenti e ancora fruibili alla data di scoppio della pandemia, abbia probabilmente alleggerito il carico sia sulle stazioni appaltanti decentrate che sulle stesse centrali di acquisto, permettendo di dedicare parte consistente della loro attività a fronteggiare gli effetti della crisi mediante acquisti mirati.

Grafico 6

QUOTA-IMPORTO DELLE PROCEDURE COVID (ESCLUSE ADESIONI AD ACCORDI QUADRO) DI FORNITURE SANITARIE PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE E REGIONE DI PROVENIENZA DELL'IMPRESA AGGIUDICATRICE. FEBBRAIO 2020-AGOSTO 2021



In secondo luogo, la portata della crisi ha richiesto un tempestivo adattamento della commessa pubblica che passa dai centri di spesa nazionali dove la domanda Covid è stata soddisfatta ricorrendo a soluzioni procedurali semplificate, rappresentate prevalentemente dagli affidamenti diretti e da un meccanismo di ripartizione delle quantità acquistate basato sul coordinamento nazionale. Un indizio importante, in questo senso, è rappresentato anche dal ruolo di Consip, che è stato preminente nella primissima fase pandemica per l'acquisto sia di dispositivi di protezione individuale che di attrezzature mediche (ventilatori meccanici in particolare) ma che è stato subito ridimensionato per le difficoltà insite nel ricorso a procedure di accordo quadro così corpose in una fase di piena emergenza.

*IRPET

Si ringraziano Andrea Bertocchini e Ivana Malvaso (Osservatorio Contratti Pubblici e Settore Contratti della Regione Toscana) e Paolo Torrico (ESTAR) per i validi suggerimenti forniti durante la redazione del lavoro

Le dinamiche delle relazioni intergovernative stato-regioni durante l'emergenza sanitaria

Nicolò Paolo Alessi*

1. Introduzione

Il presente contributo si concentra sull'andamento delle relazioni tra stato e regioni (relazioni intergovernative o IGR) durante l'emergenza covid, cercando di evidenziare diverse fasi e dinamiche dei rapporti tra livelli di governo e delle tendenze generali. Ciò risulterà utile ai fini di una valutazione dello stato del sistema di IGR in Italia e del suo effettivo funzionamento tra sedi formali e informali anche per trarre delle indicazioni in merito al loro sviluppo e alla loro eventuale ulteriore regolazione.

In effetti, è stato correttamente affermato che l'effettività della risposta all'emergenza covid negli ordinamenti decentrati dipende in grande misura dalla loro capacità di fare comunicare e cooperare i diversi centri decisionali e operativi che li compongono; un'efficace cooperazione interistituzionale permette di sfruttare le possibilità e le flessibilità che un ordinamento composto può offrire rispetto agli ordinamenti unitari¹.

Nello specifico, il presente scritto si propone di porre le basi per un'analisi pragmatica e costruttiva, nonché per certi versi meno convenzionale di questo fenomeno. L'idea di fondo è che, sebbene nelle evidenti criticità che ha mostrato, l'evoluzione del sistema cooperativo italiano in tempi di emergenza ci possa fornire delle indicazioni interessanti e utili, anche nell'ottica di una sua possibile revisione futura. Ciò nonostante l'intervento della Corte costituzionale, che con la sentenza n. 37 del 2021, ha forse segnato il vero momento di discontinuità nel faticoso adattamento delle IGR² alla situazione emergenziale odierna.

2. Un sistema cooperativo derogatorio in corrispondenza di un circuito decisionale derogatorio

È un dato di fatto che i rapporti tra stato e regioni in Italia si sono mossi in un impianto normativo derogatorio rispetto al – sebbene non sistematico ma comunque esistente – quadro normativo dell'emergenza previsto dall'ordinamento italiano³. Da tempo ormai la dottrina si è concentrata infatti sul sistema di gestione dell'emergenza covid in Italia e ha evidenziato la creazione di un circuito decisionale *sui generis*. Il sistema "ordinario" di gestione delle emergenze, sebbene da taluni ritenuto carente soprattutto in quanto a sistematicità, si caratterizza per la previsione di strumenti tipici (ordinanze), e di garanzie sostanziali e procedurali⁴.

L'adozione di un circuito decisionale diverso ha invece permesso allo stato di sfilarsi da questi strumenti e garanzie tipiche e dalle sedi istituzionali della cooperazione, ossia il sistema delle conferenze. Pertanto, ad un sistema normativo derogatorio ha dunque corrisposto lo strutturarsi e il consolidarsi, a

dire il vero incrementale e non considerevoli fluttuazioni, di un sistema cooperativo derogatorio. Quest'ultimo ha visto un'iniziale sostituzione e, in seguito, una generale giustapposizione di prassi cooperative informali e politiche, oltre che di sedi tecniche *ad hoc* definite dalle fonti dell'emergenza, alle sedi tradizionali della cooperazione.

3. Lo sviluppo incrementale del sistema cooperativo dell'emergenza nelle diverse fasi della gestione della pandemia

Di seguito verranno sinteticamente illustrati i principali snodi della gestione dell'emergenza pandemica, cui ha corrisposto lo strutturarsi del menzionato sistema atipico di cooperazione tra stato e regioni⁵.

Fase 0. Il primissimo periodo, o "fase zero", prende il via con la dichiarazione di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020, disposta secondo quanto previsto dal codice della protezione civile⁶.

Le misure prese da parte del governo si caratterizzano per un forte accentramento e per la predisposizione, a partire dai d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, d.l. 2 marzo 2020, n. 9, e i DPCM 9, 11 e 22 marzo, di un sistema uniforme, sebbene a fronte di grandi differenze territoriali per quanto riguarda la diffusione del virus.

In un primo momento, ai sensi del d.l. n. 6 del 2020, le regioni si vedono attribuite la facoltà di adottare ordinanze nelle more dell'adozione dei DPCM – prerogativa che, tra l'altro, le regioni, nella persona del presidente della giunta regionale, di cui sono titolari in via generale dall'art. 32, l. 23 dicembre 1978, n. 833. Il successivo d.l. n. 9 del 2020 esclude invece questa possibilità.

Per quanto riguarda i rapporti tra stato e regioni, fin dal primo decreto legge, il governo adotta la prassi di consultare le Regioni attraverso la Conferenza delle Regioni, nella figura del suo Presidente⁷.

Inoltre, vengono praticati altri canali consultivi: viene attivato il comitato operativo di protezione civile (COPC) che vede un coinvolgimento regionale⁸ e viene istituito il comitato tecnico-scientifico, che ha tra i suoi componenti un membro designato dal presidente della conferenza delle regioni⁹.

In questa fase il sistema delle conferenze non gioca un ruolo rilevante in relazione alla gestione della pandemia¹⁰.

L'impostazione fortemente accentrata e poco sensibile alle istanze regionali, oltre che ragioni di tutela anticipata e di stampo prettamente politico, determinano diversi episodi di tensione tra stato e regioni, spesso a causa di interventi regionali più restrittivi rispetto a quanto previsto a livello nazionale (soprattutto prima dell'adozione del d.l. n. 9 del 2020, ma non esclusivamente¹¹).

¹ V. F. PALERMO, *Il federalismo in emergenza?*, in *Osservatorio di diritto monetario*, n. 2/2021, 26 ss.

² Si esprime in questi termini G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *Costituzione.info*, 21 marzo 2021.

³ Ricavabile dal dettato costituzionale, dal Codice della protezione civile, dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dalla giurisprudenza costituzionale in materia di ordinanze contingibili e urgenti.

⁴ I primi sono le ordinanze contingibili e urgenti previste nei citati testi normativi e adottabili da parte di diverse autorità. Le seconde si concretizzano nell'obbligo di motivazione delle ordinanze *extra ordinem* e nel rispetto delle competenze delle regioni (e degli altri enti territoriali coinvolti), che richiede generalmente l'acquisizione di un'intesa con la regione o con tutte le regioni in sede di conferenza stato-regioni nel caso di misure di carattere nazionale (sia per le ordinanze del Capo di Dipartimento di Protezione civile per quelle del Ministro della Salute); v. A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 317, disponibile al seguente sito: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁵ Non verranno pertanto riportate tutte le misure disposte dallo Stato, ma solo quelle che risultano utili con riguardo al punto di osservazione prescelto da questo contributo.

⁶ Art. 24, d.lgs. n. 1 del 2018.

⁷ B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2020, 289.

⁸ B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione*, cit., 289.

⁹ Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020; successivamente, con Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 751 del 17 marzo 2021, verrà stabilito che tale membro sia designato dalla conferenza delle regioni, e non dal suo presidente.

¹⁰ E. ALBER, E. ARBAN, P. COLASANTE, A. DIRRI, F. PALERMO, *Facing the pandemic. Italy's functional 'health federalism' and dysfunctional cooperation*, in N. STEYTLER (a cura di), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, Routledge, Abingdon, 2021 (in corso di pubblicazione).

¹¹ L'esempio più citato è quello della Regione Marche; v. G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione della pandemia tra stato e regioni: il caso Marche*, in *BioLaw Journal* n. 1/2020, 183-201.

Fase 1. L'inizio di questa fase può essere fatto risalire all'adozione del d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (e dei conseguenti DPCM) che ha determinato una riarticolazione e chiarimento del nuovo circuito delle fonti emergenza. Il quadro definito dal d.l. n. 19 del 2020 apre nuovamente all'intervento regionale (a seguito di consistenti pressioni delle stesse regioni), autorizzando nuovamente le regioni a differenziare in termini più restrittivi le misure previste a livello nazionale.

In relazione alle IGR – insieme alla conferma della presenza regionale nel comitato tecnico-scientifico e alla costante centralità della conferenza delle regioni – è possibile notare la predisposizione di alcuni deboli moduli di consultazione e concertazione delle regioni nell'ambito del procedimento di adozione dei DPCM volti a implementare le misure disposte dal d.l. Invero, viene prevista la necessaria consultazione dei presidenti di regione e la loro facoltà di proposta¹².

Va, del resto, rilevato che il sistema delle conferenze comincia a svolgere dell'attività in relazione alla gestione dell'emergenza. In particolare, va segnalato il coinvolgimento della conferenza unificata nel procedimento di adozione del d.l. n. 19 del 2020: essa viene consultata ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che prevede la facoltà per il presidente del consiglio di chiederne un parere in caso di atti per i quali non sia previsto un parere obbligatorio della stessa¹³.

Non mancano anche in questa fase contrasti tra stato e regioni, per motivazioni simili a quelle indicate in precedenza, e, generalmente, derivanti dall'adozione di ordinanze regionali che prevedono misure più restrittive di quelle previste dallo stato in tutto o in parte del territorio regionale¹⁴.

Fase 2. Questa fase corrisponde al periodo delle riaperture, a partire dalla fine della primavera 2020, che avvengono dopo un periodo molto concitato, nel quale le regioni premono per la ripartenza delle attività economiche.

Un primo allentamento delle misure viene disposto con DPCM 26 aprile 2020, che sancisce che dal 4 maggio alcune attività possono riaprire (sentite le regioni tramite il presidente della conferenza delle regioni), prevedendo che dal 18 maggio la riapertura sostanziale del Paese. Ma il momento decisivo, anche con riguardo allo sviluppo delle relazioni intergovernative, è la concertazione e l'accordo tra stato e regioni¹⁵ – per il tramite della conferenza delle regioni, dunque, nuovamente, al di fuori dei canali formali – che costituisce la premessa per l'adozione del d.l. 16 maggio 2020, n. 33.

Questo accordo fa seguito a un periodo di contrasti tra stato e regioni sia mediatici sia istituzionali e di fughe in avanti regionali¹⁶. Il caso probabilmente più rilevante è costituito dall'approvazione da parte del consiglio provinciale della provincia autonoma di Bolzano della l.p. 8 maggio 2020, n. 4. Tale atto legislativo, che introduce un circuito normativo provinciale di gestione dell'emergenza non viene impugnato dal governo (sebbene questi abbia minacciato di farlo). La ripartenza nella

provincia di Bolzano ha, di riflesso, per certi versi dato forza alle istanze delle altre regioni in un clima favorevole dal punto di vista dell'andamento del contagio e, come detto, ha condotto alla disciplina concordata contenuta nel d.l. n. 33 del 2020.

Quest'ultimo sancisce l'allentamento differenziato e scadenzato nel tempo delle misure per il contenimento del covid e conferisce alle Regioni più ampi spazi di manovra. Infatti, l'art. 1, comma 16, d.l. 16 maggio 2020, n. 33 (originario) sancisce che le Regioni “informando contestualmente il Ministro della salute”, hanno la facoltà di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte dallo Stato.

In aggiunta ai dispositivi di cooperazione sviluppatasi nelle fasi precedenti, rimasti centrali¹⁷. Anche il comitato tecnico-scientifico si conferma come organo molto influente per la definizione delle misure a livello nazionale.

Se, in questa fase, da una parte, non cambiano dunque i dispositivi deboli di concertazione e consultazione previsti dal d.l. n. 19 del 2020, dall'altra, viene introdotta una nuova e molto importante sede *ad hoc* di cooperazione (o, quantomeno, una sede nella quale le regioni sono coinvolte): si tratta della cabina di regia che coadiuva il ministro della salute¹⁸, che conta tra i suoi componenti tre membri nominati dalla conferenza delle regioni.

Per quanto riguarda le sedi istituzionali, il sistema delle conferenze riprende a riunirsi con cadenze ordinarie e comunque approva (recepisce) rilevanti accordi in ambiti relativi alla gestione della pandemia e dei suoi effetti economici¹⁹.

Come rilevato da alcuni commentatori, la tensione istituzionale sembra diminuire nella fase successiva all'accordo che ha segnato la ripartenza del paese, e “la concertazione e l'apertura alla differenziazione regionale caratterizzano anche i provvedimenti nazionali successivi”²⁰.

Fase 3. La fase 3 è contraddistinta dalle nuove chiusure e dalla definizione del “sistema dei colori”, a partire dalla fine di ottobre 2020.

I DPCM 24 ottobre 2020 e 3 novembre 2020 introducono il sistema differenziato “a colori”, specificando quanto previsto dal d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (in modifica del dell'art. 1, comma 16, del d.l. 16 maggio 2020, n. 33), che introduce un nuovo meccanismo per il monitoraggio del contagio e la conseguente assegnazione delle regioni a diverse fasce di rischio, con applicazione automatica delle misure corrispondenti. Successivamente, le misure sono confluite quasi totalmente in decreti-legge²¹. In questo quadro, lo spazio per l'approvazione di misure ampliative da parte delle regioni si riduce, mentre rimane invariata la loro facoltà di disporre misure più restrittive²².

¹² L'art. 2, d.l. n. 19 del 2020 dispone infatti che siano sentiti “i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale” e che “I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale”.

¹³ L. DELL'ATTI, *Bilanciare istruzione e salute. Considerazioni brevi su strumenti unitari e leale collaborazione a partire da talune ordinanze regionali in materia di sospensione della didattica “in presenza”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2021, 102.

¹⁴ V. i casi indicati da B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione*, cit., 290.

¹⁵ V. B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione*, cit., 292.

¹⁶ L'esempio della Calabria è quello più commentato; v. per es. E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020. Disponibile al seguente sito: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

¹⁷ Si tenga conto altresì del fatto che alla conferenza delle regioni è affidato il compito, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 14, d.l. n. 33 del 2020, di definire le linee guida per le ripartenze delle attività economiche (nel rispetto dei protocolli e delle linee guida definite a livello nazionale).

¹⁸ In tutti gli atti che fanno riferimento alla cabina di regia, viene indicato che essa sia stata istituita con d.m. 30 aprile 2020, sebbene nel testo del citato decreto non pare esserci traccia di un'istituzione formale di questo organo.

¹⁹ Su tutti, v. l'accordo quadro (per Regioni ordinarie e Regioni speciali) del 20 luglio 2020 in Conferenza Stato-Regioni in materia di meccanismi compensativi per minori entrate a causa del covid; inoltre vi è stata anche attività in relazione a: distribuzione tamponi in farmacie; consultazioni elettorali 2020 e misure di prevenzione covid; modalità gestione fondo ristorazione (fonte: <http://www.statoregioni.it/it/>).

²⁰ V. anche per esempi, B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione*, cit., 292.

²¹ C. Padula, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 169, nota 1.

²² Invero, il d.l. 7 ottobre 2020, n. 125 (che modifica l'art. 1, comma 16, d.l. n. 33 del 2020) dispone che: “[...] la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative”; In aggiunta, il d.l. 9 novembre 2020, n. 149 ha introdotto all'art. 1, d.l. n. 33 del 2020, il comma 16-bis che dispone: “Con ordinanza del Ministro della salute, adottata d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate, [...] può essere in ogni momento prevista, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, l'esenzione dall'applicazione delle misure di cui al secondo periodo”.

Le IGR in questa fase si consolidano nelle caratteristiche che hanno acquisito nelle fasi precedenti, con un ruolo molto rilevante della sede politica della conferenza delle regioni (e del suo presidente), della cabina di regia²³ e del comitato tecnico-scientifico. Le sedi istituzionali proseguono anch'esse la loro attività; va dato conto che la conferenza stato-regioni è anche destinataria di diverse informative in materia di piano vaccinale²⁴. Rimane inoltre la previsione della consultazione delle regioni in occasione dell'adozione delle ordinanze che determinano l'assegnazione delle regioni alle diverse zone²⁵.

I maggiori attriti si registrano all'inizio di questa fase, con alcune regioni che adottano misure in contrasto con quanto previsto a livello nazionale e diversi episodi mediatici, spesso concentrati sulla determinazione degli indicatori per la definizione delle fasce di rischio²⁶.

La tensione più alta viene raggiunta con l'approvazione della l.r. 9 dicembre 2020, n. 11 da parte del consiglio regionale della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, che, in un periodo e in un contesto diversi da quelli che hanno caratterizzato l'approvazione della legge provinciale altoatesina, si propone di replicare il modello. In questo caso il governo impugna la legge, che viene dichiarata incostituzionale nella quasi totalità dalla corte costituzionale con la sent. n. 37 del 2021.

In seguito, due eventi hanno contribuito, in due modi opposti, a ridurre gli episodi di scontro tra stato e regioni. Da una parte, il cambio di governo, insieme allo stabilizzarsi del sistema dei colori. L'allargamento della maggioranza avvenuto con il cambio di governo ha ridotto le azioni regionali dettate da ragioni strumentali di contrapposizione politica; mentre la stabilizzazione di un sistema di gestione della pandemia, ha fatto sì che questo diventasse probabilmente un modello (relativamente) prevedibile e maggiormente intellegibile. Dall'altra parte, ha inciso la citata sent. n. 37 del 2021, sulla quale si tornerà in seguito.

4. Le caratteristiche del sistema cooperativo derogatorio e i suoi effetti sulle relazioni stato-regioni

Riassumendo, il sistema cooperativo che si è andato, con fatica, strutturando e adattando nel corso della pandemia si mostra come variegato quanto a dispositivi e sedi.

In primo luogo, esso si caratterizza per la previsione di strumenti di concertazione deboli con le regioni. In secondo luogo, si sviluppa e consolida una prassi di concertazione e negoziazione politica informale, con un ruolo preminente giocato dalla conferenza delle regioni e dal suo presidente. In terzo luogo, vengono predisposti dispositivi *ad hoc* direttamente dalle fonti dell'emergenza, nei quali è garantita una presenza regionale, ossia il comitato tecnico-scientifico e la cabina di regia. In quarto luogo, come visto, le sedi istituzionali, dopo una prima fase di inutilizzo, riprendono il loro lavoro, ma la negoziazione politica avviene altrove²⁷. L'attività della conferenza stato-

regioni si sostanzia in pareri – facoltativi, talvolta, come per il d.l. 9 del 2020, e obbligatori, in relazione ai d.d.l. di conversione delle misure disposte con decreto-legge –, accordi, e presa d'atto di informative²⁸.

Come detto, tale sistema, è andato costruendosi non senza episodi di tensione, dettati da diversi motivi (più o meno strumentali), ed è stato valutato negativamente da molti commentatori. Numerose voci criticano invero tale sistema per un limitato rispetto del principio di leale collaborazione, sostenendo che, se ci si fosse mossi nel quadro giuridico "ordinario" delle emergenze, ci sarebbe stata una minore compressione delle istanze e delle competenze regionali costituzionalmente riconosciute²⁹; invece, l'utilizzo di questo canale derogatorio ha permesso forzature dal centro oltre il costituzionalmente accettabile.

Tuttavia, altri autori evidenziano come, sebbene con evidenti difetti e in presenza di diversi momenti di attrito tra governo centrale e regioni, non può dirsi che ci siano stati momenti di vera e propria rottura nei loro rapporti nell'ambito della gestione dell'emergenza³⁰, almeno fino alla sentenza n. 37 del 2021. Il sistema pare essere andato man mano limitando lo scontro istituzionale e non ha prodotto veri e propri strappi nelle relazioni tra stato e regioni. A sostegno di questa posizione, è stato sottolineato che il contenzioso (prevalentemente amministrativo³¹) tra stato e regioni sulla gestione della pandemia sia da definirsi esiguo, in relazione alla mole di misure adottate a tutti i livelli di governo; inoltre lo stato non ha mai fatto uso dei suoi poteri sostitutivi *ex art.* 120, secondo comma, Cost. In aggiunta, in diversi atti viene riconosciuto il fatto che vi sia stata una negoziazione tra i diversi livelli di governo e un intervento incisivo regionale: da ultimo, si può fare riferimento al piano vaccinale previsto dal d.m. 12 marzo 2021 (e s.m.i.) e dall'ordinanza del commissario straordinario per la gestione dell'emergenza del 9 aprile 2021 (e s.m.i.), nelle cui premesse viene esplicitamente dato atto della concertazione avvenuta con le regioni³².

Alla luce di quanto descritto, appare lecito chiedersi se questo sistema cooperativo derogatorio, pur con i suoi evidenti limiti, abbia prodotto dei risultati in termini di concertazione tra stato e regioni. La risposta a questo quesito non è semplice né univoca. In effetti, da una parte, come visto, le prassi e le sedi adottate sembrano aver prodotto un certo grado di concertazione e negoziazione, sebbene in modo asistemico e spesso tramite canali informali, politici e tecnici *ad hoc*. Dall'altra parte, pare del resto non potersi escludere che la gestione accentrata dell'emergenza possa aver dissuaso la voce, le opposizioni e le iniziative delle regioni, fino a imporre loro una sorta di (rassegnata) accettazione delle decisioni definite dal centro³³.

Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2020, 507, disponibile al seguente sito: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

²³ Si noti, inoltre, che è oggi previsto dall'art. 1, comma 16, d.l. n. 33 del 2020, che sia in sede di conferenza stato-regioni, mediante intesa, che possano essere modificati i criteri per l'accertamento dell'andamento della curva epidemiologica e che è in questa sede che è stato approvato l'accordo in conferenza stato-regioni sul piano strategico di gestione delle pandemie influenzali 2021-2023 (Fonte: <http://www.statoregioni.it/it>).

²⁴ La dottrina sul tema è molto ampia; per un commento molto circostanziato e per ulteriori riferimenti bibliografici, v. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e stato regionale*, cit.

²⁵ F. Bilancia, *Ragionando "a freddo": gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. speciale 2020; G. MAZZOLA, *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2021; L. DELL'ATTI, *Bilanciare istruzione e salute*, cit.; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni*, cit. (sebbene essa ritenga insufficiente tale sistema); G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4/2020 (spec. 769); A. PIAZZA, *Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2020.

²⁶ Il dato del contenzioso costituzionale è condizionato dal difficile accesso alla giustizia costituzionale con riferimento alle fonti utilizzate nella gestione della pandemia e non pare poter essere utilizzato a conforto di questa posizione.

²⁷ V. nota 30.

²⁸ V. ALBER, E. ARBAN, P. COLASANTE, A. DIRRI, F. PALERMO, *Facing the pandemic*, cit.

²³ Si tenga conto, in effetti, che essa si occupa di valutare i dati dell'andamento del contagio nel processo di adozione delle ordinanze che definiscono il collocamento delle regioni.

²⁴ Fonte: <http://www.statoregioni.it/it/>.

²⁵ Art. 1, comma 16-bis, d.l. n. 33 del 2020 (come modificato dal d.l. n. 149 del 2020 e nuovamente modificato da ulteriori d.l.): "Il Ministro della salute con propria ordinanza, sentiti i Presidenti delle regioni interessate, può individuare, [...], una o più regioni nel cui territorio si manifesta un più elevato rischio epidemiologico e in cui, conseguentemente, si applicano le specifiche misure individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...] aggiuntive rispetto a quelle applicabili sull'intero territorio nazionale".

²⁶ V. G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, Research paper, del Centro di studi sul federalismo disponibile al seguente sito: <http://www.csfederalismo.it/it/publicazioni/research-paper/1598-le-conflittualita-tra-governo-e-regioni-nella-gestione-dell-emergenza-covid-19-i-limiti-del-regionalismo-italiano-e-le-prospettive-di-riforma>.

²⁷ Circostanza, del resto, che alcuni autori ritengono non così infrequente anche in tempi ordinari: R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del federalismo*, fasc. 6/2007, 376 ss.; contra, E. CA TELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle*

Con molta probabilità, la valutazione più realistica è che entrambe le letture siano parzialmente corrette, e che si siano sperimentate entrambe le tendenze, con diversi equilibri, nelle diverse fasi della gestione della pandemia.

5. Tutto è da buttare? Riflessioni, spunti e lezioni dalle IGR in pandemia

Preso atto del fatto che le relazioni intergovernative in pandemia hanno mostrato diversi aspetti critici e criticabili ma anche delle potenzialità, appare utile, da un punto di vista scientifico, adottare una prospettiva pragmatica e costruttiva volta a ricavare degli insegnamenti a partire dall'osservazione di quanto avvenuto, senza limitarsi a contestarne gli effetti nefasti.

Invero, se una valutazione strettamente formale delle relazioni intergovernative italiane in tempi emergenziali non può che condurre a ritenere che l'aggiramento di garanzie procedurali e la limitata rilevanza di sedi istituzionali siano da considerarsi un *vulnus* alla realizzazione della leale collaborazione tra livelli di governo, tuttavia, circoscrivere l'analisi a ciò potrebbe risultare limitante, soprattutto con riferimento a un fenomeno come quello delle relazioni intergovernative. Come diversi esempi mostrano a livello comparato, non di rado esse acquisiscono molteplici forme e si muovono seguendo modelli costituzionali e politico-giuridici più o meno formalizzati³⁴. Porre l'attenzione su questi fenomeni appare importante per non disperdere le lezioni che la pandemia potrebbe potenzialmente fornire in questo ambito.

In altre parole, una valutazione neutrale del funzionamento della leale collaborazione in Italia durante l'emergenza pandemica pare richiedere di tenere anche conto dei suoi sviluppi in sedi e attraverso meccanismi e strumenti diversi da quelli che sono normalmente richiamati in materia di cooperazione tra livelli di governo (su tutti, Conferenze "istituzionalizzate", accordi, intese) e dei risultati, positivi e negativi, che hanno ottenuto; diversamente, l'analisi potrebbe risultare parziale, soprattutto nell'ottica di immaginare soluzioni per una migliore attuazione del principio di leale collaborazione in tempi emergenziali e no. Il semplice richiamo al ritorno dell'ordinario nelle relazioni intergovernative potrebbe essere riduttivo e non tenere in debita attenzione le tendenze accennate e le loro caratteristiche.

Alla luce di ciò, sembra dunque proficuo – come detto, in un'ottica costruttiva e pragmatica – concentrarsi su ciò che le dinamiche di questo periodo potrebbero fornire in termini di riflessioni, spunti e lezioni, anche in relazione a possibili eventuali revisioni dell'impianto esistente.

Accogliendo la prospettiva proposta, è possibile tracciare alcune brevi considerazioni che, auspicabilmente, possano stimolare l'emersione di un approccio propositivo a questo tema.

La prima suggestione che si propone proviene dall'osservazione dell'emersione di nuove sedi di concertazione o di coinvolgimento regionale, previste dalle fonti dell'emergenza. Ciò che appare interessante in relazione a questo fenomeno è l'idea della differenziazione funzionale delle sedi della cooperazione tra stato e regioni. In altre parole, questa dinamica sviluppata durante la gestione della pandemia potrebbe stimolare una riflessione in relazione alla necessità di differenziare maggiormente, mediante la previsione di sedi che siano adeguate – in termini di struttura, procedure e competenze – alle diverse situazioni ed esigenze del caso³⁵. In questo modo si potrebbero

creare le condizioni per il rispetto del principio di leale collaborazione, garantendo nel contempo che la necessaria concertazione tra stato e regioni non comprometta, per esempio, le esigenze di rapidità di azione dettate da un'emergenza. L'esperienza vissuta sembra inoltre indicare che sia quanto mai necessario che la previsione di queste eventuali sedi differenziate della cooperazione avvenga mediante atti generali e astratti, in tempi ordinari. Solo una decisione "a freddo" potrebbe permettere di affrontare i diversi aspetti critici che una tale innovazione potrebbe fare emergere e che non possono essere risolti, come infatti non è stato fatto, in un periodo emergenziale. Facendo riferimento alle sedi nate nel periodo di emergenza, si pensi al problema dell'assenza di legittimazione democratica, neanche indiretta, di organi come la cabina di regia e il comitato tecnico-scientifico, a fronte del rilevante ruolo che hanno avuto e tuttora hanno. Questioni che possono essere risolte con previsioni che hanno avuto il tempo di essere ponderate.

La seconda riflessione che emerge dalla disamina dell'andamento delle IGR in tempi di pandemia è più di carattere generale, e attiene al tema del ruolo dell'informalità e dell'istituzionalizzazione, la quale può avvenire generalmente a livello costituzionale e legislativo. In altre parole, le vicende analizzate sembrano imporre l'osservatore a interrogarsi sulle possibilità e sui limiti dell'informalità (o bassa istituzionalizzazione) nelle relazioni intergovernative nel contesto italiano, vista la crescente rilevanza della conferenza delle regioni, la quale, pur essendo direttamente destinataria di alcune funzioni di carattere pubblico³⁶, resta una sede totalmente informale di cooperazione orizzontale tra gli esecutivi regionali.

Nel periodo oggetto di analisi, si sono potuti osservare gli aspetti positivi e negativi dell'informalità nelle relazioni intergovernative. Rispetto ai primi, si può affermare che l'informalità sembri favorire la velocità e la flessibilità delle pratiche cooperative. Inoltre, in presenza di volontà politica e cultura cooperativa radicata, l'informalità può aumentare la responsabilità degli attori coinvolti ed essere in grado di produrre risultati paragonabili a quelli di istituti formalizzati. D'altro canto, l'informalità implica anche bassa legittimazione, bassa trasparenza, l'assenza di norme che contrastino eventuali prassi non cooperative. Ma soprattutto, essa può condurre alla prevalenza delle ragioni (e, in questo caso, delle regioni) più forti nei loro rapporti con lo stato e, per certi versi, favorire comportamenti opportunistici a scapito della formazione di un fronte regionale più unito, anche nelle sue cause. Un esempio della rilevanza della "forza negoziale" della singola autonomia nei confronti dello stato nell'ambito di relazioni informali (anche se non riguardante la conferenza delle regioni in questo caso) è dato dalle vicende delle leggi altoatesina e valdostana sulla gestione della pandemia. Il differente "peso specifico" delle due autonomie speciali nei rapporti con lo stato non è stato l'unico fattore che ha inciso sulla scelta del governo di procedere con l'impugnazione, ma ha sicuramente avuto un ruolo rilevante. La stessa logica si presenta, almeno in una certa misura, all'interno della conferenza delle regioni, ove vi è il rischio che regioni più deboli non possano vedere adeguatamente prese in considerazione le proprie istanze³⁷.

Si pone dunque il tema della istituzionalizzazione delle IGR, e, specialmente, della conferenza delle regioni. Diversi motivi fanno propendere per questa eventualità. *In primis*, l'istituzio-

³⁴ V. su questi temi, F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart, Oxford e Portland, 2017; J. POIRIER, C. SAUNDERS, J. KINGAID (a cura di), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*, Oxford University Press, Oxford, 2015; sulle IGR nei sistemi composti non inquadrati come sistemi federali classici, v. anche, con riguardo alla Gran Bretagna (in periodo di pandemia), L. DELL'ATTI, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide. Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, 272 ss.

³⁵ In favore di una struttura delle IGR più differenziata, che comprenda anche

sedi politiche più istituzionalizzate, senza la necessità che questo implichi una "(improbabile) riforma costituzionale" e che potrebbe contare su sedi come "commissioni parlamentari, consigli di gabinetto...", v. A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *federalismi.it*, editoriale 9 settembre 2020.

³⁶ Come previsto da alcune fonti di legge; v. per esempi, G. CARPANI, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009.

³⁷ Come riscontrato da E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni*, cit., 510.

nalizzazione potrebbe condurre a risolvere alcune delle criticità derivanti dall'informalità delle relazioni intergovernative, soprattutto in relazione alle esigenze di trasparenza e, forse, anche di democraticità delle sedi della cooperazione³⁸. Ma, principalmente, è la valutazione del contesto italiano, caratterizzato dall'assenza di una cultura cooperativa radicata, che fa propendere per questa soluzione. Le eccessive fluttuazioni politiche in relazione al regionalismo, oltre che il frequente utilizzo dell'autonomia regionale in maniera strumentale per fini legati a vicende politiche nazionali, costituiscono il limite maggiore all'efficace consolidamento di uno strumento informale e paiono richiedere la definizione di un quadro più formalizzato a garanzia del buon funzionamento della leale collaborazione.

6. La sentenza n. 37 del 2021 come momento di rottura?

Le considerazioni svolte in precedenza, nonché i possibili sviluppi del sistema cooperativo che ne potrebbero conseguire, si confrontano oggi con un quadro costituzionale nettamente inciso dalla sentenza n. 37 del 2021, che ha dichiarato incostituzionale la l.r. VdA n. 11 del 2020 nella sua quasi totalità.

Il contenuto della decisione della consulta pare infatti aver posto un freno al difficile processo di assestamento delle IGR nella situazione emergenziale, propendendo per una lettura fortemente a favore di una gestione dal centro e molto lineare del quadro competenziale in materia di emergenza sanitaria nazionale. In altre parole, essa pare aver non aver tenuto in debita considerazione altre alternative interpretative, più complesse, che probabilmente avrebbero condotto allo stesso esito – la dichiarazione di incostituzionalità della legge valdostana – garantendo al contempo un maggiore rispetto del principio di leale collaborazione³⁹.

Invero, la corte costituzionale sancisce, in primo luogo, che l'unica base competenziale in relazione alla gestione dell'emergenza è costituita dalla materia "profilassi internazionale". Questa viene interpretata dalla corte come una competenza che può essere definita "esclusiva ed escludente"⁴⁰: esclusiva poiché

viene ritenuta ricomprensiva ogni aspetto della disciplina emergenziale; escludente in quanto viene negato ogni profilo di trasversalità – ossia di interferenza con competenze regionali – della stessa, con ciò escludendo che esista un obbligo di coordinamento e cooperazione con gli altri livelli di governo in capo allo stato.

Per quanto riguarda l'oggetto del presente contributo, è soprattutto quest'ultimo punto ad essere significativo. Ciò in quanto l'impostazione prescelta dalla corte legittima l'imposizione non concertata di misure dal centro, peraltro sulla base di "ragioni logiche, prima che giuridiche", un assioma che l'esperienza comparata pare mettere quantomeno in discussione⁴¹. In sostanza, è stato rilevato come la consulta abbia convalidato un *modus operandi* dello stato caratterizzato dall'assenza di meccanismi di cooperazione intergovernativa e, dunque, lo abbia liberato dall'obbligo di rispettare moduli collaborativi, sostanzialmente legittimando un modello alternativo a quello che, sebbene sistematicamente, è stato praticato fino a tempi recenti⁴².

Alla luce di quanto descritto, non appare irragionevole sostenere che, più di ogni altro atto o evento, sia la sentenza n. 37 del 2021 a costituire un vero momento di discontinuità o rottura nell'andamento delle relazioni tra stato e regioni in tempi emergenziali. Solo nel corso dei prossimi mesi sarà possibile constatare se queste saranno comunque in grado di continuare nel loro difficile processo di adattamento (ed eventuale riforma) o se sono destinate ad essere in una certa misura accantonate in stretta attuazione del modello (astratto) prefigurato dalla corte.

**Dottorando di ricerca presso le Università di Verona e Fribourg/Freiburg (Svizzera) e Junior researcher presso l'Istituto di studi federali comparati di Eurac research*

³⁸ Si pensi, per esempio, alla possibilità che vi siano componenti di nomina assembleare nelle sedi della cooperazione.

³⁹ V. per una approfondita disamina e ulteriori riferimenti bibliografici, A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2021, 231 ss., G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato*, cit., e i commenti consultabili su <https://www.giurcost.org/decisioni/2021/0037s-21.html>.

⁴⁰ Definita in termini simili da G. M. SALERNO, nel corso della tavola rotonda "A chi spetta decidere? Stato e Regioni di fronte all'emergenza sanitaria", organizzata dall'Università di Macerata, 19 marzo 2021.

⁴¹ Basti pensare al funzionamento di diversi sistemi federali in tempi di pandemia e alla loro (diversa) capacità di fare coesistere centri decisionali diversi nella gestione dell'emergenza nel rispetto delle competenze definite dai quadri costituzionali di riferimento; v. F. PALERMO, *Il federalismo in emergenza*, cit. e N. STEYTLER (a cura di), *Comparative Federalism and Covid-19*, cit.

⁴² V. A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid*, 258 e G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato*, cit.

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
e Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini
e Agnese Parrini

Sede di redazione

IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 FIRENZE
Tel. 055/459111 - e-mail: redazione@irpet.it

Numeri precedenti

2016

Federalismo in Toscana n. 1

- “Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica” di *Marco Ponti* (Politecnico di Milano)
- “Le strategie europee per gli investimenti pubblici” di *Francesca Petrina* e *Claudio Virno* (Esperti)
- “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” di *Agnese Casolaro* e *Alessandro Panaro* (SRM Intesa San Paolo)
- “La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni” di *Paolo Beria* (DAStU, Politecnico di Milano)

Federalismo in Toscana n. 2

- “L’abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* e *Andrea Taddei* (IRPET)
- “Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?” di *Andrea Ferri* e *Giuseppe Ferraina* (IFEL – Dipartimento Finanza Locale)
- “La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L’analisi della Sezione regionale della Corte dei conti” di *Francesca Petrina* e *Paolo Peluffo* (Corte dei Conti – Sezione Toscana)
- “Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio in Costituzione” di *Onelio Pignatti* (Regione Emilia-Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Impatto sulla finanza regionale della legge di bilancio” di *Massimiliano Ferraresi* (Università di Ferrara), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Leonio Rizzo* (Università di Ferrara & IEB)
- “La spesa sanitaria delle Regioni” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l’esperienza Toscana” di *Patrizia Lattarulo*, *Mauro Massaro* e *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “Il Settore Pubblico Allargato in Toscana. L’analisi conti pubblici territoriali” di *Irene Tassi* (IRPET)

2017

Federalismo in Toscana n. 1

- “Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio” di *Maria Cristina Mercuri* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali” di *Francesca Gastaldi* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “La promozione delle imprese e dei loro investimenti” di *Marco Mariani* (IRPET)
- Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico di *Mauro Grassi* (Direttore di #Italiasicura)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma” di *Paolo Berno* (Città metropolitana di Roma)
- “La riforma dei contratti pubblici” di *Alberto Cucchiarelli* (ANAC – Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici)
- “La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza” di *Giovanni Forte* (Unione Valdera)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Tax gap regionale efficacia degli strumenti di auditing fiscale” di *Alfonso Carfora*, *Rosaria Vega Pansini*, *Stefano Pisani* (Agenzia delle entrate)
- “Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: un’analisi sui comuni italiani” di *Chiara Bocci*, *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “I nodi irrisolti della capacità fiscale standard” di *Carmela Brugnano*, *Giuseppe Ferraina*, *Larysa Minzyuk* (IFEL, Dipartimento Finanza locale)
- “L’imposta sul reddito d’impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo*, *Irene Tassi* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Investimenti pubblici, risorse e riforme” di *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo*, *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “La finanza decentrata, risorse e riforme” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

2018

Federalismo in Toscana n. 1

- “Politiche di contrasto all’evasione: la partecipazione dei Comuni all’accertamento dei tributi erariali” di *Andrea Angeli* (IRPET)
- “Il sostegno della Regione ai Comuni nella lotta all’evasione fiscale” di *Luigi Idili* e *Agnese Parrini* (Regione Toscana)
- “Riflessioni sul contrasto ad evasione/elusione della fiscalità locale in un Comune di 14.000 abitanti” di *Lorenzo Nesi* (Assessore alle politiche finanziarie del Comune di Montelupo Fiorentino)
- “La lotta all’evasione dell’ecotassa tramite la partecipazione degli enti locali” di *Claudio Sciancalepore* (Università degli studi di Bari)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa), *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Marika Macchi*, *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa)
- “Spanish (Regional) Decentralization” di *Laura Varela Candamio* (University of A Coruña)
- “Autonomia scolastica e regionalismo differenziato” di *Santino Piazza* (IRES Piemonte)

- “Regionalismo differenziato e sanità. Livelli di spesa, LEA e performance: il caso della Regione Puglia” di *Roberta Garganese e Iary I. P. Goffredo* (IPRES) e *Benedetto Giovanni Pacifico* (Regione Puglia)

2019

Federalismo in Toscana n. 1

- “La Legge di Bilancio per il 2019 e gli interventi per la spesa degli enti locali” di *Claudia Ferretti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Legge di Bilancio 2019 e autonomia tributaria: quali prospettive per la finanza comunale?” di *Maria Teresa Monteduro* (Ministero Economia e Finanza)
- “La Legge di Bilancio 2019 e le misure per le Regioni” di *Guido Mazzoni* (Ancrel)
- “Ripristino delle Province, Città Metropolitane e Legge di Bilancio 2019” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Prove di differenziazione. Nuovi compiti delle regioni dopo la riforma delle Province” di *Patrizia Lattarulo* e *Michele Seremia* (IRPET)
- “Nota sulla definizione dei fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario nelle materie diverse dalla sanità ai sensi del D.L. 50 del 2017” di *Francesco Porcelli* (SOSE Spa)

Federalismo in Toscana n. 3/4

- “Il federalismo asimmetrico nella letteratura internazionale” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze)
- “Regionalismo e riparto di risorse: il metodo del costo storico, del costo medio, dei fabbisogni standard” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale” di *Leonio Rizzo* e *Riccardo Secomandi* (Università degli Studi di Ferrara e IEB, Università degli Studi di Ferrara e Università degli Studi di Parma)
- “Regionalismo differenziato e autonomie speciali: analogie reali o ipotetiche?” di *Alice Valdesalici* (Eurac Research - Istituto di studi federali comparati)
- “Between exit and disintegration: devolution e relazioni intergovernative nel Regno Unito dopo Brexit” di *Gabriella Saputelli* (Ricercatrice presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” - ISSIRFA-CNR)

2020

Federalismo in Toscana n. 1

- “DL 18 marzo 2020: misure fiscali a sostegno della liquidità di famiglie e imprese” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La spesa sanitaria toscana e i provvedimenti dell'emergenza Covid-19” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Le amministrazioni locali di fronte all'emergenza sanitaria” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe F. Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “I comuni motore degli investimenti, nonostante tutto” di *Carlo Lancia* (ANCE Toscana)
- “Nuove prospettive per le assunzioni negli enti locali? Le assunzioni a tempo indeterminato e le ultime novità del decreto rilancio in materia di personale” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

- “Entrate locali, nuovi spazi per un efficace recupero fiscale. Le nuove regole per l'agevolazione della riscossione previste dalla Legge di Bilancio 2020” di *Andrea Angeli* e *Alessandro Canzoneri* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Lavori pubblici tra lockdown e Decreto Semplificazione” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Pubblica amministrazione e investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Accessibilità materiale e digitale in Toscana” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* e *Leonardo Piccini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Criticità dei lavori pubblici, le opinioni degli enti” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa per investimenti degli enti locali per le infrastrutture scolastiche. Un viale dei sogni (non ancora) infranti?” di *Santino Piazza* e *Paolo Feletig* (IRES Piemonte)
- “Riordino delle stazioni appaltanti ed efficienza dei lavori pubblici” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

2021

Federalismo in Toscana n. 1

- “Condono e fiscalità regionale, effetti di gettito e sulla compliance” di *Andrea Angeli* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Maria Grazia Pazienza* e *Eugenio Palmieri* (Università degli studi di Firenze)
- “La finanza decentrata e le trasformazioni dell'epoca Covid, vecchi e nuovi temi” di *Ernesto Longobardi* (Università degli studi di Bari)
- “I documenti di programmazione e i documenti di economia e finanza delle regioni (DEFR), una rassegna” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Investimenti pubblici, scenari del PNRR” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “L'istituzione di una Service Tax nell'ordinamento tributario dei comuni” di *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze)
- “Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Maria Grazia Pazienza* (Università degli studi di Firenze)
- “PNRR e riforma del Catasto” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Letizia Ravagli* (IRPET)
- Total Quality management e recupero fiscale. La sperimentazione della Regione Toscana di *Stefania Vanni* (ACI-Regione Toscana)