



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2021

«La pandemia e il sistema delle fonti:
uno sguardo comparato»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

Luglio 2021

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. L'Italia - Stato	1-167
II. L'Italia - Regioni	168-317
III. La Francia	318-432
IV. La Spagna	433-522
V. Il Regno Unito	523-651

II

L'Italia - Regioni

di

Domenico Bruno

Antonino Cirillo

Matteo Greco

Elena Gucciardo

Giuseppe Umberto Piro

Beatrice Sboro

SOMMARIO: Premessa. 1. Il riparto di competenze legislative alla prova della pandemia: tra tutela della salute e profilassi internazionale 1.1. La questione del riparto di competenze legislative durante la pandemia da Covid-19. – 1.2. La tutela della salute tra Stato e Regioni: uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale – 1.2.1. La trasversalità dei LEP ed il ruolo dei principi fondamentali. – 1.2.2. (segue) L’attrazione in sussidiarietà ed il contenimento della spesa pubblica. – 1.3. La gestione dell’emergenza pandemica nella sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale. – 1.3.1. La leale collaborazione come mera facoltà. – 1.3.2. La profilassi internazionale: una materia “onnivora”, ma non trasversale? – 1.3.3. Il carattere internazionale della profilassi. – 1.4. Brevi considerazioni conclusive. **2. Il potere di ordinanza emergenziale e il ruolo delle regioni** 2.1. Premessa. – 2.2. Natura giuridica e inquadramento generale delle ordinanze emergenziali. – 2.3. I limiti al potere di ordinanza e il ruolo del “giudice dell’emergenza”. – 2.4. Le ordinanze regionali durante la pandemia. Il c.d. sistema “a ventaglio”. – 2.5. Note conclusive. **3. Libertà di circolazione ed emergenza pandemica: considerazioni sul caso campano** 3.1. Delimitazione del tema. – 3.2. La libertà di circolazione nel modello costituzionale: principali aspetti problematici. – 3.3. La portata applicativa del divieto contenuto nell’art. 120, co. 1, Cost. – 3.4. La libertà di circolazione nella vicenda pandemica: il caso campano. 3.4.1. La prima ondata. 3.4.2. La seconda ondata. – 3.5. Alcune considerazioni conclusive. **4. Il diritto all’istruzione nel governo dell’emergenza da Covid-19: il caso delle ordinanze del Presidente della Regione Puglia** 4.1. Premessa. – 4.2. Brevi considerazioni sull’intreccio di competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione. – 4.3. L’ordinanza n. 407/2020 e il problema delle antinomie tra d.P.C.M. (sopravvenuti) e ordinanze regionali. – 4.4. Bilanciare salute e istruzione: quali limiti al potere presidenziale di ordinanza? – 4.4.1. L’ordinanza n. 121/2021 e la facoltà di scelta tra didattica digitale integrata e didattica “in presenza”: l’ultima pronuncia del Tar Puglia. – 4.5. Uno sguardo d’insieme. **5. I Consigli regionali tra emarginazione e continuità dei lavori assembleari** **6. Le articolazioni istituzionali della leale collaborazione: uno studio dell’evoluzione del sistema delle Conferenze alla luce dell’esperienza pandemica** 6.1. Introduzione: una prospettiva multidimensionale sui rapporti tra i diversi livelli di governo. – 6.2. Il principio di leale cooperazione: un imponente edificio dalle fragili fondamenta? – 6.3. I raccordi “verticali” tra Stato e Regioni: quadro d’analisi. – 6.4. Breve storia istituzionale del sistema delle Conferenze. – 6.5. Un bilancio precedente al Covid: pregi e difetti della concertazione intergovernativa. – 6.6. Le criticità del sistema delle Conferenze durante la pandemia. – 6.7. Considerazioni conclusive. **7. Regionalismo differenziato ed emergenza sanitaria** – 7.1. Premessa. – 7.2. Il regionalismo è (*dovrebbe essere*) differenziazione. – 7.3. Le “insidie” del regionalismo differenziato. – 7.4. L’attuazione dell’art. 116 c. 3° Cost.: dagli accordi preliminari alla bozza di legge quadro. – 7.5. La differenziazione del sistema sanitario regionale nell’emergenza: *focus* su Emilia - Romagna, Lombardia e Veneto. – 7.6. Riflessioni a partire dall’emergenza sanitaria a livello regionale: il regionalismo differenziato un “sogno” (ir)realizzabile? **Note conclusive: la necessità di valorizzare le sedi di raccordo**

PREMESSA

Questo quadrante della ricerca considera il rendimento del regionalismo italiano alla prova dell’emergenza contingente. Nella prima parte, di *natura ricognitiva*, partendo dall’analisi della recente sentenza della Corte costituzionale sul cd. caso Valle D’Aosta, si rifletterà sul ruolo delle autonomie regionali nella tutela della salute. Successivamente, sarà considerata la dialettica centro-periferie nelle emergenze, guardando, all’utilizzo, da parte dei Presidenti delle Giunte regionali, dello strumento delle ordinanze *extra-ordinem*. Nella seconda parte, di *studio di caso*, da un lato, sarà analizzato, il rapporto, talvolta conflittuale, fra le restrizioni della libertà di circolazione poste dalla disciplina statale e quelle previste dall’ordinamento regionale campano; dall’altro, invece, sarà osservata l’influenza della pandemia sul complesso delle garanzie sottese ai principi di eguaglianza e di unitarietà,

attraverso l'analisi delle ordinanze del Presidente della Giunta regionale pugliese in materia di istruzione. Inoltre, si proverà a svolgere una breve riflessione sulle soluzioni adottate in alcuni ordinamenti regionali per contenere la marginalizzazione delle assemblee elettive e garantire la continuità dei lavori. Nella terza parte, di *prospettiva*, si proveranno a considerare gli sviluppi del regionalismo italiano nella fase *post-pandemica*, riflettendo sulla necessità di introdurre, in attuazione del principio autonomistico, sedi di raccordo in grado di assecondare processi di leale collaborazione fra i vari livelli di governo dello Stato apparato. Infine, si proverà a formulare qualche considerazione in merito alle prospettive del regionalismo differenziato, la cui attuazione, bruscamente interrotta dal dilagare dell'emergenza epidemiologica, non potrà non risentire delle rimodulazioni degli assetti del sistema prodotte dalla pandemia.

1. IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE ALLA PROVA DELLA PANDEMIA: TRA TUTELA DELLA SALUTE E PROFILASSI INTERNAZIONALE

di *Beatrice Sboro*

SOMMARIO: 1.1. La questione del riparto di competenze legislative durante la pandemia da Covid-19. – 1.2. La tutela della salute tra Stato e Regioni: uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale. – 1.2.1. La trasversalità dei LEP ed il ruolo dei principi fondamentali. – 1.2.2. (segue) L'attrazione in sussidiarietà ed il contenimento della spesa pubblica. – 1.3. La gestione dell'emergenza pandemica nella sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale. – 1.3.1. La leale collaborazione come mera facoltà. – 1.3.2. La profilassi internazionale: una materia "onnivora", ma non trasversale? – 1.3.3. Il carattere internazionale della profilassi. – 1.4. Brevi considerazioni conclusive.

1.1. La questione del riparto di competenze legislative durante la pandemia da Covid-19

Tra le numerose questioni relative ai rapporti tra centro e periferia riportate alla luce dalla pandemia da Covid-19, quella concernente il riparto di competenze legislative così come riscritto dal legislatore costituzionale del 2001⁷¹⁸ è emersa con particolare evidenza.

Il quadro delineato dalla Costituzione applicabile alla gestione per via legislativa di emergenze sanitarie è – almeno astrattamente – chiaro: spettano allo Stato, in quanto soggetto maggiormente idoneo a garantire l'uniformità delle misure di contrasto alle malattie infettive sul territorio nazionale, gli interventi legislativi in materia di profilassi internazionale e la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute (rispettivamente: art. 117, c. 2, lett. q) ed m) Cost.); alle Regioni, esercitando la propria competenza nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale,

⁷¹⁸ Noto in questo senso è il "rovesciamento" dell'enumerazione originariamente contenuta nell'art. 117 Cost. ad opera della riforma del Titolo V: cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, G. Giappichelli Editore, IV ed., 2019, p. 139.

spettano invece gli interventi in materia di tutela della salute e di protezione civile⁷¹⁹ (art. 117, c. 3).

Il tutto, com'è noto, accompagnato dalla possibilità per il Governo di esercitare un potere sostitutivo rispetto agli organi regionali e locali in caso di “*pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*”, in particolare per garantire “*la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*” ai sensi dell'art. 120, c. 2, Cost.⁷²⁰.

A fronte dell'apparente chiarezza del quadro costituzionale, tuttavia, la gestione della pandemia da Covid-19 ha costretto a scontrarsi con alcune circostanze che non possono che evidenziare l'ambiguità del riparto di competenze operato dal novellato art. 117 Cost.; non può sfuggire, da questo punto di vista, l'evidente commistione di titoli competenziali determinato dalla gestione dell'emergenza sanitaria. Proprio a tal proposito, infatti, alcuni autori hanno ritenuto che lo Stato abbia “rincorso le Regioni cercando, in nome dell'emergenza, di usare le competenze regionali”⁷²¹, interessate dagli interventi governativi “sia dal punto di vista oggettivo – commercio, istruzione, attività economiche... – sia dal punto di vista teleologico: sanità pubblica”⁷²².

Tale intreccio di competenze non poteva non avere conseguenze in termini di conflittualità tra Stato e Regioni durante la gestione della pandemia. Il nucleo del problema, dunque, è rappresentato dalla corretta ripartizione dei compiti relativi al contenimento dei contagi ed alla ripresa delle attività del Paese, in modo da garantire allo Stato il ruolo di custode di istanze di unitarietà ed uniformità del sistema di *welfare*⁷²³, ed alle Regioni quello di esecutrici di una distribuzione differenziata del servizio sanitario “in relazione alle caratteristiche fisiche, sociali e culturali della rispettiva comunità”⁷²⁴. L'equilibrio tra intervento legislativo statale e regionale, del resto, è necessario al fine di coniugare il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica espresso dall'art. 5 Cost. con le esigenze di differenziazione ed autonomia insite nel modello regionalista: solo un corretto bilanciamento tra le due istanze, difatti, può garantire un'azione efficace su tutto il territorio nazionale per contrastare il contagio senza il rischio di colpire con misure eccessivamente drastiche e/o sproporzionate le zone meno interessate dalla pandemia⁷²⁵.

Tuttavia, alla luce di quanto s'è accennato, e tenuto conto delle note difficoltà nell'individuazione dell'estensione e del contenuto⁷²⁶ delle singole materie oggetto di

⁷¹⁹ Quest'ultima materia, in effetti, ha rappresentato il primo strumento d'intervento adottato dal Governo per fronteggiare l'emergenza Covid-19 a partire dal 31 gennaio 2020, giorno della dichiarazione dello stato d'emergenza ai sensi dell'art. 24 del Codice della protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1).

⁷²⁰ E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in Osservatorio sulle fonti, www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2020, p. 580 ss.

⁷²¹ Cfr. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in Diritti regionali, www.dirittiregionali.it, n. 3/2020, p. 247, in cui si ritiene che il legislatore statale si sia “dimenticato” di esercitare le proprie competenze nel corso dell'emergenza sanitaria. Ciò varrebbe, in particolare, a proposito del decreto-legge n. 6 del 2020, in cui mancherebbe, secondo tale lettura, qualsiasi misura di profilassi internazionale.

⁷²² G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in Le Regioni, n. 4/2020, p. 760.

⁷²³ E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale*, cit., p. 583.

⁷²⁴ *Ivi*, p. 585.

⁷²⁵ S. GRASSI, *Costruire il dopo: le istituzioni*, in C. PARAVATI (a cura di), *Covid-19: costruire il futuro. Economia, ambiente, scuola e giustizia sociale*, Com Nuovi Tempi, 2020, p. 88; M. MALO, *Le Regioni e la pandemia. Variazioni sul tema*, in Le Regioni, n. 2/2020, p. 232.

⁷²⁶ R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Il Mulino, II ed., 2018, p. 237.

elencazione da parte dell'art. 117 della Costituzione, l'obiettivo di contemperare correttamente gli interessi ora richiamati durante l'emergenza pandemica è apparso ben lontano.

A complicare il quadro descritto, non può che menzionarsi l'insufficiente coordinamento – volutamente debole, secondo una lettura apparsa in dottrina⁷²⁷ – tra i diversi livelli di governo nell'ambito della produzione legislativa d'emergenza. Si tratta, invero, di una criticità di non secondario rilievo, atteso che una maggior procedimentalizzazione dell'apporto regionale parrebbe costituire il giusto compromesso tra “l'inclinazione dello Stato ad accentrare il governo della pandemia evocando esigenze di carattere unitario insuscettibili di frazionamento” e la “pretesa o aspirazione delle Regioni a decidere per il bene delle rispettive comunità”⁷²⁸, attenuando almeno in parte il rischio di dinamiche conflittuali.

Dinamiche che, sul piano del riparto di competenze legislative, si sono verificate nel corso della nota vicenda originata dall'adozione da parte della Regione Valle d'Aosta di una legge⁷²⁹ volta a disciplinare le misure di contrasto alla diffusione del Covid-19 con soluzioni “sostitutive” rispetto a quelle predisposte dal Governo centrale. Il caso, com'è noto, ha dato luogo ad una questione di legittimità costituzionale in via principale, durante la quale la Corte costituzionale ha dapprima provveduto a sospendere l'efficacia della legge valdostana con l'ordinanza del 14 gennaio 2021, n. 4, per poi dichiarare l'illegittimità costituzionale della stessa per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. q) Cost. con sentenza del 12 marzo 2021, n. 37.

Alla luce di quanto brevemente esposto, il presente contributo si propone di operare una breve ricostruzione delle ambiguità che, sin dalla riforma del Titolo V della Costituzione, hanno riguardato gli ambiti di competenza legislativa interessati dalle misure di contrasto alla pandemia, con particolare riferimento alla materia della tutela della salute; nel fare ciò, si tenterà di evidenziare la compressione dell'autonomia legislativa regionale operata dal legislatore statale e avallata dalla giurisprudenza costituzionale. A partire da tale analisi, si cercherà di ricostruire la vicenda relativa alla legge valdostana al fine di dimostrare come quest'ultima possa dirsi paradigmatica rispetto alle criticità evidenziate nel corso della prima parte del contributo.

1.2. La tutela della salute tra Stato e Regioni: uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale

Come unanimemente ritenuto dalla dottrina, la riforma del Titolo V ha presentato più d'un inconveniente. Tra questi, note sono le problematiche che, con una certa continuità tra il periodo precedente e quello successivo alla riforma del 2001, hanno da sempre interessato l'art. 117 della Costituzione.

⁷²⁷ F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in Osservatorio costituzionale, www.osservatorioaic.it, n. 3/2020, p. 41.

⁷²⁸ Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, p. 745.

⁷²⁹ Legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza).

Infatti, nonostante l'intento del legislatore costituzionale del 2001 di fissare un punto di equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia⁷³⁰ attraverso la puntuale elencazione delle materie di competenza esclusiva statale e concorrente tra Stato e Regioni, il prodotto della riforma si è rivelato viziato da taluni errori materiali⁷³¹, così come pure da alcuni riferimenti a materie eccessivamente generiche ovvero riconducibili a dei *valori* costituzionali più che ad un oggetto circoscritto⁷³². Ciò ha portato la dottrina a ritenere, in definitiva, che l'enumerazione contenuta nell'art. 117 abbia ad oggetto "ambiti spaziali allo stato diffuso, che possono essere concretizzati, di volta in volta, in ragione di finalità, valori, funzioni, compiti, individuati *ex post* dalla Corte costituzionale" e non già "oggetti definiti o definibili in via preventiva"⁷³³.

A fronte di tale incertezza, la giurisprudenza costituzionale ha rivestito un ruolo fondamentale nel puntualizzare il contenuto delle singole materie, facendosi carico di un "lavoro titanico" caratterizzato da un approccio "non sempre lineare, nella misura in cui la Corte decide i casi singoli e li salda a un preciso contesto"⁷³⁴.

Emblematica, da questo punto di vista, si presenta proprio la materia concernente la tutela della salute, cui si accompagna inscindibilmente l'ambito della fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. È proprio dalla giurisprudenza costituzionale in materia, ricca di elementi di riflessione, che è pertanto necessario partire al fine di comprendere le difficoltà attuative dell'art. 117 Cost. nella lotta alla pandemia da Covid-19.

1.2.1. La trasversalità dei LEP ed il ruolo dei principi fondamentali

Come accennato, la tutela della salute costituisce una materia appartenente alla potestà legislativa di tipo concorrente ai sensi del c. 3 dell'art. 117 della Costituzione. Si tratta di una competenza ben più ampia rispetto a quella in materia di "*assistenza sanitaria e ospedaliera*", prevista dall'assetto originario dell'art. 117 Cost. e riservata alle Regioni "*nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*": il legislatore costituzionale del 2001, infatti, ha scelto di attribuire alla potestà legislativa concorrente la più ampia formula "*tutela della salute*", estendo il raggio d'azione dell'autonomia regionale⁷³⁵.

⁷³⁰ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 156.

⁷³¹ *Ivi*, 157 ss.

⁷³² P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, G. Giappichelli Editore, V ed., 2019, p. 53.

⁷³³ A. MORRONE, *Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2006, p. 352. Invero, la dottrina ha ritenuto che la "confusa distribuzione" della potestà legislativa sia solo apparentemente ispirata ad un principio di separazione, poiché "in realtà [la ripartizione delle competenze è] ancora essenzialmente centrata sul vecchio modello della concorrenza tra Stato e Regione, per giunta applicato a materie di incertissima determinazione e nelle quali le c.d. esigenze unitarie sono spesso esistenti per così dire *in re ipsa* e non richiedono alcuna espressa dichiarazione a posteriori": P. CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima: note e critiche sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in Le Regioni, n. 4/2004, p. 775; nello stesso senso, P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in Le Regioni, n. 6/2001, p. 1223; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 52; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 157 ss.; F. CORTESE, *La burocrazia «incolpevole»*. *Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in Analisi Giuridica dell'Economia, n. 1/2020, p. 100.

⁷³⁴ R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p. 237.

⁷³⁵ Cfr. Corte cost., sent. 7 luglio 2005, n. 270, 8. del *Diritto*.

Ciò si spiega, secondo una ricostruzione operata dalla dottrina, alla luce della tendenza ad espandere l'ambito dell'assistenza ospedaliera da parte del legislatore statale sin dalla fine degli anni Settanta: ciò ha fatto sì che la riforma del Titolo V non determinasse una "nuova regionalizzazione prima sconosciuta" che potesse causare una "corsa al modello legislativo"⁷³⁶. Il regionalismo in sanità⁷³⁷, in altre parole, ha anticipato per molti versi la riforma del Titolo V della Costituzione⁷³⁸, dalla quale ha ricevuto una legittimazione *ex post* della "tendenza a differenziare i modelli organizzativi regionali sulla tutela della salute che era già in una fase abbastanza avanzata"⁷³⁹.

In linea di principio, dunque, il senso della ripartizione operata dalla riforma è chiaro. Da un lato, infatti, essa ha introdotto nel diritto costituzionale positivo⁷⁴⁰ il compito del legislatore statale di determinare degli standard di tutela dei diritti dei cittadini che siano uniformi su tutto il territorio nazionale, in ossequio al principio unitario *ex art. 5 Cost.*⁷⁴¹, alla realizzazione dello Stato sociale⁷⁴² e al principio di eguaglianza⁷⁴³; dall'altro, l'affidamento della regolazione della tutela della salute per quel che eccede i principi fondamentali fissati dallo Stato alle Regioni trova la sua ragion d'essere nel fatto che, essendo il diritto alla salute un diritto di prestazione⁷⁴⁴, esso non può prescindere "da un assetto istituzionale plurale e da un'organizzazione capillare e ramificata del servizio"⁷⁴⁵.

Non può mancarsi di rilevare, ad ogni modo, che la tutela della salute ha spesso rappresentato per le Regioni una competenza interessata da significative interferenze da

⁷³⁶ Sul punto, si rimanda a R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Il Mulino, 2013, p. 95.

⁷³⁷ Del resto, è alla "Repubblica" (rappresentata, dunque, dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali) che l'art. 32 Cost. attribuisce il compito di tutelare la salute dei cittadini, così come l'art. 1 l. 833 del 1978 sul Servizio sanitario nazionale: cfr. L. FUCITO (a cura di), *Emergenza COVID-19: competenze dello Stato e delle Regioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale (Sentenza n. 37 del 2021)*, Dossier dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali del Senato, 2021, p. 9.

⁷³⁸ Cfr. D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normative*, in Osservatorio costituzionale, www.osservatorioaic.it, n. 1/2018, p. 3, in cui viene ricordato che "l'opzione regionalista era stata ampiamente sperimentata dal legislatore ordinario nelle riforme del Sistema sanitario nazionale (SSN) degli anni Novanta", per cui l'intento della riforma del Titolo V era quello di "consolidare e rafforzare quell'opzione regionale, in un quadro complessivo di distribuzione delle competenze tra enti territoriali che valorizzava l'autonomia senza escludere momenti di sintesi, di uniformità e di garanzia riconosciuti allo Stato (legislatore e non legislatore)".

⁷³⁹ C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in Amministrazione in Cammino, 29 aprile 2020, p. 7.

⁷⁴⁰ La materia, tuttavia, era già contemplata dalla legislazione ordinaria in materia sanitaria sin dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 relativo al Servizio sanitario nazionale: cfr. M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011, p. 12.

⁷⁴¹ R. BIFULCO, Art. 5, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione vol. 1 – Articoli 1-54*, Utet Giuridica, 2006, p. 136 ss.

⁷⁴² P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 2018, p. 431.

⁷⁴³ Cfr. Corte cost., sent. 27 giugno 2012, n. 164. Per una riflessione sull'evoluzione del sistema sanitario in rapporto al tema dell'eguaglianza, v. C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 889 ss.

⁷⁴⁴ Per un'analisi della contrapposizione tra percezione e natura del diritto alla salute come diritto di prestazione, v. M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 13.

⁷⁴⁵ E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale*, cit., p. 591; nello stesso senso, G. FALCON, *Dall'emergenza COVID, pensando al futuro del sistema sanitario*, in *Le Regioni*, n. 3/2020, p. 454, denunciando l'illusorietà della rincorsa ad un modello di "mitica uniformità".

parte dello Stato centrale, che sollevano problemi interpretativi di non agevole soluzione. La connotazione finalistica della materia, infatti, unitamente ad alcune competenze esclusive dello Stato – tra cui, naturalmente, quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni – rende assai incerti gli spazi di intervento riservati al legislatore regionale⁷⁴⁶.

Invero, il margine di autonomia regionale ha subito, a seguito della riforma del Titolo V ed in continuità con il passato⁷⁴⁷, gli effetti di un'interpretazione “debordante”⁷⁴⁸ della lett. m) del comma 2 dell'art. 117 da parte della Corte costituzionale, che ha giustificato in diverse occasioni l'invasione di competenze spettanti – in linea di principio – alle Regioni da parte dello Stato. Ciò è avvenuto perché, agendo la materia relativa alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni quale limite “mobile” alla competenza regionale in ragione del carattere di trasversalità ad essa riconosciuta⁷⁴⁹, “la concreta definizione della sua portata è (...) variabile”⁷⁵⁰.

Giova infatti ricordare che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali fa parte di quelle competenze che risultano, secondo la giurisprudenza della Consulta, in grado di “investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”: così la sentenza n. 282 del 2002⁷⁵¹, proprio in materia di tutela della salute, pioniera della giurisprudenza successiva in tema di materie trasversali⁷⁵². Da questo punto di vista, il rilievo rivestito dalla trasversalità sul fronte della compressione dell'autonomia legislativa regionale appare evidente: la teoria delle materie trasversali coniata dalla Corte costituzionale, infatti, è stata paragonata in dottrina a quella dei poteri impliciti nello stato federale, poiché essa determina delle “competenze statali innominate, anche se collegate a quelle espresse, con le quali lo stato può disciplinare anche materie non esclusive”⁷⁵³.

⁷⁴⁶ R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 98; p. 102 ss.

⁷⁴⁷ *Ivi*, p. 104 ss.

⁷⁴⁸ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 70.

⁷⁴⁹ Cfr. Corte cost., sent. 11 luglio 2008, n. 271, 2. del *Diritto*.

⁷⁵⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 70. Nello stesso senso, R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p. 245.

⁷⁵¹ Corte cost., sent. 26 giugno 2006, n. 282. Cfr. D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2003, p. 2034 ss. Come si accennerà più oltre (*infra*, 2.2.), tale sentenza ha peraltro stabilito che, al fine d'individuare i principi fondamentali che regolano le materie oggetto di competenza concorrente, non è necessaria l'introduzione nell'ordinamento giuridico di nuove leggi, essendo sufficiente riferirsi alla legislazione statale già esistente. Dell'uso di tale criterio si è fatto forte sostenitore A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 158; sulle criticità talvolta rilevabili nell'uso di un simile canone, v. C. TUBERTINI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali*, in www.astrid-online.it, 2005, p. 7 ss., in cui si rileva altresì che l'utilizzo del criterio storico-normativo ha consentito alla Corte costituzionale di estendere la portata della materia “tutela della salute” di cui al terzo comma dell'art. 117. Sulle difficoltà ricognitive della disciplina di principio desumibile dall'ordinamento giuridico e dalla legislazione vigente, v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 61 ss.

⁷⁵² *Ex multis*, basti ricordare in questa sede le sentenze nn. 322 del 2009; 164, 203 e 207 del 2012; 111 del 2014; 125 del 2015; 192 del 2017.

⁷⁵³ A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 184.

Il che non significa, certo, che non rimanga alcuno spazio d'intervento per i legislatori regionali: non possono tacersi infatti gli strumenti adottati dalla Corte costituzionale al fine di riequilibrare l'ingerenza statale. Basti ricordare, in tal senso, la possibilità per le Regioni di prevedere, attraverso la legislazione, dei livelli delle prestazioni *ulteriori* rispetto a quelli fissati dallo Stato, pur con il limite della coerenza con gli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario⁷⁵⁴; ma si pensi, altresì, alle forme di leale collaborazione richieste dalla giurisprudenza costituzionale al legislatore statale nell'adozione di scelte volte a garantire una "adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti"⁷⁵⁵.

Tuttavia, la trasversalità riconosciuta alla materia di cui all'art. 117, c. 2, lett. m) non rappresenta l'unico elemento da tenere a mente per comprendere la tendenza alla compressione della potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute. Un ulteriore dato da tenere in considerazione è infatti rappresentato dal fatto che, malgrado il riconoscimento dell'intento del legislatore costituzionale del 2001 di operare con il novellato art. 117 "una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina"⁷⁵⁶, le cose sembrerebbero essere andate diversamente con la successiva giurisprudenza costituzionale.

Quest'ultima, infatti, lascia talvolta intravedere una tendenza a consentire allo Stato di "modulare il grado di generalità dei principi fondamentali", soprattutto in quelle materie – come la tutela della salute – che "per la loro intrinseca complessità e delicatezza, richiedono una disciplina unitaria e compatta"⁷⁵⁷. Da un lato, del resto, è innegabilmente complesso persino sul piano astratto⁷⁵⁸ individuare il confine tra disciplina di principio e di dettaglio (e si tratta, come è noto, di un tema risalente, postosi sin dal compromesso raggiunto in Assemblea Costituente relativamente al riparto di competenze tra Stato e Regioni⁷⁵⁹); dall'altro, la giurisprudenza costituzionale ha spesso ascritto all'ambito della disciplina di principio norme "con indubbi risvolti di dettaglio" sulla tutela della salute, legittimando così interventi legislativi dello Stato che lasciano un ridotto margine di "svolgimento" alle

⁷⁵⁴ Così le sentenze nn. 32 del 2012, 104 del 2013 e 219 del 2013: cfr. R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 154 ss.

⁷⁵⁵ Corte cost., sent. 27 marzo 2003, n. 88, 4. del *Diritto*. Su detta sentenza, si rinvia a A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13 - 27 marzo 2003, n. 88*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 8/2003; su detti meccanismi collaborativi in tema di livelli essenziali delle prestazioni, v. E. PESARESI, *La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la materia "tutela della salute": la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2006, p. 1761 ss.

⁷⁵⁶ Così il punto 4. del *Diritto* della sopra menzionata sentenza n. 282 del 2002.

⁷⁵⁷ R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p. 252, con riferimento alla sentenza n. 270 del 2005.

⁷⁵⁸ ... Se non addirittura "tecnicamente [im]possibile": cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 150; nello stesso senso, cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 64.

⁷⁵⁹ Si è parlato, a proposito dell'attribuzione alle Regioni di una competenza legislativa da esercitarsi entro i principi fissati dallo Stato, di una "vittoria di Pirro": cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale*, cit., p. 351, in cui si evidenzia che in tal modo "non solo si finiva per esonerare lo stato dall'adeguare l'ordinamento giuridico alle esigenze dell'autonomia (secondo l'art. 5 Cost.), ma si poneva la premessa per rendere evanescente il confine stesso tra «principi fondamentali» e «norme di dettaglio», consentendo un esercizio sostanzialmente libero della legislazione dello stato in qualsivoglia ambito materiale di competenza regionale".

Regioni⁷⁶⁰. Gli esempi in tal senso sarebbero numerosi e non è possibile in questa sede ripercorrere tutte le pronunce rilevanti in tal senso. Basti pertanto operare un breve riferimento ad alcuni fattori.

Anzitutto, occorre fare un cenno alla possibilità riconosciuta dalla Consulta di trarre i principi fondamentali in materia di tutela della salute dalla legislazione esistente, non essendo a tal fine necessaria l'approvazione di nuove norme, come riconosciuto nella sentenza n. 282 del 2002 sopra richiamata⁷⁶¹.

In secondo luogo, può ricordarsi la riconduzione all'ambito della normativa di principio della legislazione concernente i diritti fondamentali protetti dalla Costituzione e, più specificamente per quel che qui interessa, il diritto alla salute *ex art. 32 Cost.*: l'iter argomentativo seguito dalla Corte in materia di divieto di fumo e di consenso informato⁷⁶², infatti, sembrerebbe fondarsi sull'assunto per cui "laddove sussiste un diritto costituzionale, come il diritto alla salute, ne consegue necessariamente che la disciplina legislativa che in qualche modo "investe" quel diritto soggettivo abbia natura di principio fondamentale della "corrispondente" materia concorrente"⁷⁶³.

Ma si pensi, ancora, ai discussi casi in cui la Corte ha ritenuto che la disciplina predisposta dal legislatore statale possa legittimamente – senza, cioè, che ciò determini alcuna invasione della competenza regionale di dettaglio – "ripartire" gli ambiti di intervento normativo tra Stato e Regioni anche qualora ci si muova in settori la cui sfera materiale sia mutata per effetto della riforma del Titolo V⁷⁶⁴.

È agevole dunque rilevare, alla luce di quanto sinteticamente descritto, come la trasversalità riconosciuta alla "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" e la pregnanza dei principi fondamentali nell'ambito delle competenze concorrenti avallata dalla giurisprudenza costituzionale rappresentino degli "elementi di mobilità"⁷⁶⁵ del riparto di competenze di non poco conto, che consentono sovente al legislatore statale di "irrompere nel dominio" del legislatore regionale⁷⁶⁶.

1.2.2. (segue) *L'attrazione in sussidiarietà ed il contenimento della spesa pubblica*

A completare il quadro, non possono non menzionarsi alcuni significativi interventi della Corte costituzionale che hanno complessivamente determinato un ridimensionamento degli spazi di regolamentazione riservati al legislatore regionale, che può essere utile in questa sede ripercorrere brevemente – senza pretese di esaustività – al fine di comprendere lo

⁷⁶⁰ R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 114 ss.

⁷⁶¹ *Ivi*, p. 108 ss.

⁷⁶² Si tratta, rispettivamente, delle sentenze nn. 361 del 2003; 59 del 2006; 63 del 2006 e 438/2008; 253 del 2009: si rimanda a D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali*, cit., p. 15 ss.

⁷⁶³ *Ivi*, 8; sul punto, v. altresì D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni*, cit., p. 2034 ss. In entrambi i contributi si evidenzia una compressione tale dell'autonomia legislativa regionale da incidere anche sugli aspetti organizzativi e procedurali della disciplina in materia di tutela della salute.

⁷⁶⁴ R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 108; p. 114 ss., menzionando Corte cost., sent. 12 dicembre 2003, n. 353.

⁷⁶⁵ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 173.

⁷⁶⁶ M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 23.

scenario di fondo in cui calare il contesto pandemico e le dinamiche conflittuali in esso intervenute tra Stato e Regioni⁷⁶⁷.

Anzitutto, è opportuno un cenno alla celebre sentenza n. 303 del 2003, in cui la Consulta ha chiarito che il meccanismo previsto dalla Costituzione a fronte di situazioni in cui il miglior livello di allocazione di funzioni amministrative non sia quello più vicino al cittadino – i.e. il meccanismo della chiamata in sussidiarietà di cui all'art. 118, c. 1, Cost. – è in grado di operare altresì sul fronte delle competenze legislative. Tale meccanismo, infatti, sebbene non espressamente previsto, fa parte di quei “congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica”⁷⁶⁸. L'attrazione di competenze legislative a livello nazionale, in tal senso, si spiega alla luce del fatto che il principio di legalità “impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge”⁷⁶⁹. Si tratta, come rilevato in dottrina, di una lettura dell'art. 117 Cost. *attraverso* l'art. 118, in forza della quale “Funzioni amministrative e competenze legislative (...) troveranno ordine nella decisione statale di sussidiarietà”, con la conseguenza che “lo Stato potrà riscrivere l'art. 117 Cost. e, quindi, disporre del criterio di chiusura del sistema delle fonti del diritto”⁷⁷⁰.

Da ultimo, può essere utile tener conto di un ulteriore elemento. La necessità di contemperare “la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese” (e, quindi, il godimento del diritto alla salute) “con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario”⁷⁷¹, infatti, ha indotto la Corte costituzionale a riconoscere la possibilità, per la legge statale, di imporre al legislatore regionale vincoli di spesa in materia di sanità sempre più pregnanti, pur nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità⁷⁷².

Più specificamente, da un lato la Corte ha stabilito che “l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della

⁷⁶⁷ Per un'analitica trattazione della giurisprudenza costituzionale in materia di riparto delle competenze legislative, v. Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V - La giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza legislativa concorrente (seconda edizione), a cura del Servizio Studi – Documentazione e ricerche presso la Camera dei Deputati, 15 marzo 2021.

⁷⁶⁸ Corte cost., sent. 1 ottobre 2003, n. 303, 2.1. del *Diritto*.

⁷⁶⁹ 2.1. del *Diritto*.

⁷⁷⁰ A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in Quaderni costituzionali, n. 4/2003, p. 818. Del resto, come rilevato in dottrina, se la sentenza n. 303 del 2003 attribuiva l'individuazione degli interessi unitari sottesi all'attrazione in sussidiarietà alla *dialettica* Stato-Regioni, la giurisprudenza successiva ha legittimato lo Stato a determinare *autonomamente* tali interessi, “salvo un controllo di ragionevolezza e proporzionalità da parte dello stesso giudice costituzionale”: cfr. R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p. 260.

⁷⁷¹ Così la sentenza n. 111 del 2005, 6.2. del *Diritto*, con una dicitura poi ripresa nelle sentt. nn. 162 del 2007 e 248 del 2011.

⁷⁷² Sul punto, si rimanda a D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali*, cit., p. 12 ss.; si segnalano altresì M. FIERRO, R. NEVOLA, D. DIACO (a cura di), *La tutela dei diritti e i vincoli finanziari*, Quaderno di giurisprudenza costituzionale, disponibile in www.cortecostituzionale.it, maggio 2013, p. 18 ss.; C. TUBERTINI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute*, cit., p. 21 ss.; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in Rivista AIC, n. 3/2013, p. 11;

finanza pubblica e del contenimento della spesa”⁷⁷³ *purché* l’ampiezza dell’intervento statale sia “tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute”⁷⁷⁴.

Dall’altro, tuttavia, non può negarsi che la Corte abbia progressivamente autorizzato una maggior pervasività dei vincoli statali all’autonomia finanziaria regionale rispetto all’atteggiamento adottato appena dopo l’entrata in vigore della riforma del Titolo V e fino al 2011, legittimando misure di coordinamento finanziario particolarmente incisive attraverso una lettura estensiva della competenza legislativa statale in materia⁷⁷⁵.

Com’è evidente dal quadro che si è qui cercato di ripercorrere nei limiti delle possibilità e dei fini di questa trattazione, non è affatto agevole ricostruire *a priori* gli spazi d’intervento riservati allo Stato ed alle Regioni in materia di tutela della salute: è infatti necessaria un’opera interpretativa continua della Corte costituzionale, la quale soccorre di volta in volta nelle dinamiche conflittuali tra centro e periferia definendo i rispettivi settori di competenza.

1.3. *La gestione dell’emergenza pandemica nella sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*

Il culmine delle tensioni emerse, nel corso della pandemia, nei rapporti tra Stato e Regioni⁷⁷⁶ è rappresentato dalla recente sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale, la quale non costituisce che “la punta dell’iceberg”⁷⁷⁷ della riduzione dell’autonomia normativa regionale dimostrata dal legislatore centrale sin dall’inizio dell’emergenza.

Oggetto del giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via principale è l’intero testo della legge della Regione Valle d’Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 contenente Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione⁷⁷⁸.

Tra i molteplici profili d’interesse della vicenda, può anzitutto segnalarsi l’esercizio, per la prima volta da parte del giudice costituzionale, del potere di sospensione dell’efficacia di una legge in via cautelare⁷⁷⁹ attraverso l’ordinanza n. 4 del 2021⁷⁸⁰. Tale ordinanza di

⁷⁷³ Corte cost., sent. 14 giugno 2007, n. 193, 5. del *Diritto*.

⁷⁷⁴ Corte cost., sent. 21 marzo 2007, n. 98, 5. del *Diritto*.

⁷⁷⁵ F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 2 ss.

⁷⁷⁶ G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, n. 2/2021, p. 101.

⁷⁷⁷ M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta OnLine*, www.giurcost.org, n. 1/2021, p. 329.

⁷⁷⁸ Per un quadro sulla situazione politico-istituzionale valdostana prima della pandemia, si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 2/2020.

⁷⁷⁹ Potere previsto dall’art. 35, l. n. 87 del 1953.

⁷⁸⁰ Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4. Non essendo questa la sede per una trattazione esaustiva dei profili procedurali della vicenda, si rimanda a E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2021; R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l’efficacia delle leggi (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 4/2021; N. MINISCALCO, *Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge (note a margine di Corte costituzionale, ord. n. 4 del 14 gennaio 2021)*, in *ConsultaOnLine*, www.giurcost.org, n. 1/2021.

sospensione si fondava sulla sussistenza del *fumus boni iuris*, avendo la Corte ritenuto che la legge impugnata invadesse “la competenza esclusiva statale nella materia della «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), con il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico e ai diritti delle persone”⁷⁸¹.

Alla luce di tale premessa, com’era prevedibile⁷⁸², la Corte ha affrontato nel merito la questione con la citata sentenza n. 37 del 2021, dichiarando l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3 della legge valdostana per violazione dell’art. 117, c. 2, lett. q) della Costituzione.

L’intera impalcatura della pronuncia in commento è fondata sulla riconduzione della totalità delle misure di contrasto alla pandemia da Covid-19 alla materia della profilassi internazionale, di competenza esclusiva dello Stato: la giustificazione posta a fondamento di tale soluzione è rappresentata dalla necessità di garantire una risposta unitaria all’emergenza, predisposta dal legislatore centrale ove siano richiesti interventi volti a fronteggiare la diffusione di malattie infettive⁷⁸³.

Sia qui consentita una breve digressione. Tale impianto argomentativo appare coerente con quanto stabilito con la sentenza n. 5 del 2018⁷⁸⁴ – richiamata dalla Consulta nella vicenda valdostana – con cui la Corte respingeva le censure formulate dalla Regione Veneto in relazione alla previsione tramite decreto-legge⁷⁸⁵ di dodici vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età. La dichiarazione d’infondatezza, in tal caso, poggiava su due assunti: anzitutto, è il necessario contemperamento tra la declinazione individuale e collettiva del diritto alla salute a giustificare – in sé – l’imposizione di obblighi vaccinali; in secondo luogo, dovendosi garantire “il diritto della persona di essere curata efficacemente (...) in condizione di eguaglianza in tutto il paese”, ciò può non può che avvenire “attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale”. Sicché, aveva stabilito la Corte, dal

⁷⁸¹ Punto 3. del *Diritto*. Viene in tal modo affermata la sussistenza di tutti i presupposti previsti dall’art. 35 l. 87 del 1953 per l’esercizio del potere di sospensione: cfr. E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in *Giustizia Insieme*, www.giustiziainsieme.it, 26 gennaio 2021. *Contra*, ed in senso critico circa la sussistenza del requisito dell’interesse pubblico, cfr. N. MINISCALCO, *Godot è arrivato!*, cit., p. 227.

⁷⁸² Sulla portata anticipatoria dell’ordinanza in discorso, v. A. CONZUTTI, *Un “vaccino processuale” per combattere il COVID-19? La prima “storica” pronuncia di sospensiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, n. 1/2021, p. 264.

⁷⁸³ Tale ricostruzione parrebbe potersi ricondurre, secondo una lettura apparsa in dottrina, al medesimo schema sotteso all’art. 77 Cost.: i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza che consentono l’adozione di decreti-legge da parte del Governo sarebbero, secondo tale tesi, in grado di riflettersi in situazioni come quella della pandemia anche sul riparto di competenze legislative, attraverso una “*vis attractiva* temporanea” della potestà concorrente nell’ambito dell’esercizio dei poteri connessi all’adozione dei decreti-legge. Sarebbe avvenuto, in altre parole, un temporaneo superamento della distribuzione predisposta dall’art. 117 Cost., tale da giustificare una logica di natura sostanziale che consenta differenziazioni *solo* nel quadro della leale collaborazione: così M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni*, cit., p. 329. Altri hanno parlato di profilassi internazionale come di una “clausola di supremazia implicita” ovvero di un “ariete in grado di abbattere le recinzioni dietro le quali si colloca l’autonomia delle Regioni”: cfr., rispettivamente, C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, www.questionegiustizia.it, 13 aprile 2021, p. 6 e D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi? Brevi note sul contrasto all’emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, n. 2/2021, p. 13.

⁷⁸⁴ Corte cost., sent. 18 gennaio 2018, n. 5.

⁷⁸⁵ Decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale).

momento che “la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l’adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale”, “ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale”⁷⁸⁶.

Il che si pone, del resto, in linea di continuità con il resto delle pronunce in tema di profilassi internazionale, dalle quali emerge una particolare attenzione riservata dalla Corte costituzionale alla necessità di “una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale”⁷⁸⁷.

Tornando alla vicenda valdostana, al fine di corroborare la necessaria unitarietà di disciplina in materia di contrasto alla pandemia, la Corte ricostruisce la competenza evocata attraverso un canone storico-sistematico⁷⁸⁸, ripercorrendo la legislazione ordinaria in materia di emergenza sanitaria e di protezione civile poiché “La natura globale della malattia impone di rinvenire in tale normativa il riflesso della competenza esclusiva che lo Stato vi esercita”.

È certamente vero, dunque, che le autonomie regionali, siano esse ordinarie o speciali⁷⁸⁹, non sono “estrane alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie “concorrenti” della tutela della salute e della protezione civile”; è altrettanto vero, tuttavia, che ogni profilo di gestione a livello locale – e in particolare da parte delle strutture sanitarie regionali – deve inserirsi “armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l’incolumità pubblica”⁷⁹⁰. E tali misure, come s’è detto, rientrano nell’alveo della profilassi internazionale, la quale impedisce alle autonomie regionali di adottare normative che “surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19, imponendone una autonoma e alternativa”.

A nulla rileva, dunque, il contenuto *concreto* delle disposizioni contenute nella legge regionale (poiché diversamente si renderebbe necessario un raffronto continuo tra le misure adottate a livello regionale e nazionale, al fine di rilevare possibili antinomie): ciò che

⁷⁸⁶ Corte cost., sent. 18 gennaio 2018, n. 5, 7.2.2. del *Diritto*.

⁷⁸⁷ Corte cost., sent. 23 aprile 2013, n. 72, 8. del *Diritto*.

⁷⁸⁸ C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale*, cit., p. 4.

⁷⁸⁹ Si legge al punto 11. del *Diritto*: “(...) è infatti pacifico che la competenza statale esclusiva in materia di «profilassi internazionale» si imponga anche alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, atteso che essa non può vantare alcuna attribuzione statutaria avente simile oggetto. Il titolo per normare attivato dal legislatore statale in forza dell’art. 117, secondo comma, lettera q), Cost. corrisponde, infatti, ad una sfera di competenza che lo Stato già deteneva, nei confronti della Regione, prima ancora dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Di ciò si trae conferma dall’art. 36 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d’Aosta), che sottrae al trasferimento delle funzioni amministrative in favore della resistente quelle attinenti «ai rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale», venendo così a ribadire l’estraneità di tale materia alle competenze statutarie, e tra queste quella «di integrazione e di attuazione» in tema di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, lettera l, dello statuto), peraltro meno favorevole rispetto alla «tutela della salute» ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.”. Del resto, conclude la Corte, “la Regione resistente non può opporre alla competenza legislativa esclusiva statale alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria”.

⁷⁹⁰ 7.2. del *Diritto*.

rileva, piuttosto, è l'adozione di una disciplina sostitutiva di quella statale come *fatto in sé*⁷⁹¹.

L'intervento regionale, prosegue la Corte nel dichiarare non fondate le restanti questioni di legittimità costituzionale relative agli articoli 3 e 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge valdostana volti all'individuazione di organi competenti a livello regionale "sia a prestare la collaborazione demandata dallo Stato, sia ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione", è ammesso e tutelato *solo* nella misura in cui esso non interferisca con l'ambito coperto dalla legislazione statale⁷⁹².

1.3.1. La leale collaborazione come mera facoltà

Non può non colpire, nella pronuncia in commento, un dato evidente: la mancata riconduzione di qualsivoglia misura adottata nell'ambito della legislazione d'emergenza alla tutela della salute. Appare difficile negare, in tal senso, che il "possibile, naturale, inquadramento finalistico" delle attività di contrasto al contagio da Covid-19 ben avrebbe potuto essere rappresentato da tale titolo di competenza⁷⁹³.

La ragione di una scelta in senso contrario appare piuttosto intuitiva: ascrivere la gestione della pandemia all'ambito della profilassi internazionale, infatti, consente di accantonare qualsiasi forma di *necessario* coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione delle risposte normative all'emergenza⁷⁹⁴. E invero, sostiene la Corte, la scelta operata dall'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 di prevedere che i d.P.C.M. siano preceduti dal mero parere dei Presidenti delle Regioni o del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome a seconda degli interessi coinvolti, costituisce un "esercizio della discrezionalità propria del legislatore statale in una materia di sua competenza esclusiva". Si tratta, del resto, di una "soluzione normativa consona sia all'ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia, sia alla circostanza obiettiva per la quale lo Stato, perlomeno ove non ricorra al potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale, al fine di attuare le proprie misure profilattiche"⁷⁹⁵.

Una diversa soluzione, come rilevato dalla dottrina, avrebbe avuto conseguenze non indifferenti. Allo Stato, infatti, la riconduzione delle misure di contrasto alla pandemia alle materie di competenza concorrente avrebbe imposto limiti di non poco conto (rispetto del "ruolo dei principi, meccanismi di sussidiarietà, divieto della potestà regolamentare statale")⁷⁹⁶; alla Consulta, invece, ciò avrebbe imposto di "confrontarsi con la sua costante

⁷⁹¹ C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale*, cit., p. 2.

⁷⁹² Si legge infatti al punto 16. del *Diritto* che "La competenza dello Stato a disciplinare ogni misura necessaria a contenere e debellare il contagio, nonché ad allocare la relativa funzione amministrativa, non è infatti così vasta da frapporti all'esercizio delle attribuzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa".

⁷⁹³ D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi?*, cit., p. 17.

⁷⁹⁴ Cfr., in senso critico, L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021, p. 5.

⁷⁹⁵ 12. del *Diritto*.

⁷⁹⁶ B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, 21 aprile 2021, p. 4; nello stesso senso, C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale*, cit., p. 5, in cui si segnala che "la valorizzazione di un titolo di competenza esclusiva consente di abbandonare figure interpretative (come, appunto, l'intreccio "inestricabile" di

giurisprudenza che richiede, in tali occasioni, l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni quanto meno a valle dell'attuazione amministrativa, con il rischio di sconfessare buona parte dei d.p.c.m.⁷⁹⁷.

1.3.2. La profilassi internazionale: una materia "onnivora", ma non trasversale?

Quanto sin qui rappresentato non costituisce l'unico elemento di interesse dell'iter argomentativo della sentenza.

L'idoneità riconosciuta alla materia della profilassi internazionale⁷⁹⁸ a ricomprendere "ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla", infatti, avrebbe potuto far presumere il riconoscimento del carattere di trasversalità in capo a tale titolo competenziale da parte della Consulta. L'ampiezza della materia, del resto, lascerebbe agevolmente ritenere che questa sia dotata di una "una valenza orizzontale, ossia in grado di interessare potenzialmente tutte le materie di competenza regionale"⁷⁹⁹.

Eppure, la Consulta esclude, nella sentenza in commento, che la materia della profilassi internazionale possa ascrivere al novero delle competenze trasversali o finalistiche: la stessa, al contrario, presenterebbe un oggetto "ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina".

Anche in tal caso, la finalità di tale scelta argomentativa appare chiara, sebbene non esente da contraddizioni⁸⁰⁰. Attribuire alla profilassi internazionale il connotato di materia trasversale, infatti, avrebbe costituito per la Corte una "trappola" foriera di eccessive ambiguità⁸⁰¹; senonché, tale operazione interpretativa, definita "estrema" dalla dottrina nel suo forzare il dato letterale⁸⁰², si scontra con la contraddizione insita nell'affermare il carattere "onnivoro" della profilassi internazionale negando, al contempo, il suo carattere finalistico⁸⁰³.

Le considerazioni appena svolte, peraltro, non possono che valere altresì per la materia della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, materia trasversale "per eccellenza", come si è poco sopra ricordato. Tuttavia, anche in questo caso, ascrivere – come suggerito da certa dottrina – le misure di contrasto alla pandemia alla lett. m) del c. 2 dell'art. 117 Cost. sostenendo che tale titolo competenziale sia *comunque* idoneo a raggiungere qualsiasi livello di dettaglio nei limiti della ragionevolezza⁸⁰⁴, avrebbe consentito alle Regioni di

competenze) che avrebbero ristretto lo spazio di azione di Parlamento e Governo, aggravando i meccanismi decisionali e moltiplicando le sedi istituzionali di confronto pubblico".

⁷⁹⁷ *Ibidem*. In senso critico, v. G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare*, cit., p. 108.

⁷⁹⁸ ... Tale da condurre alcuni autori a parlare di "materia sconfinata": E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare*, cit.

⁷⁹⁹ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 66.

⁸⁰⁰ Sulle criticità di tale impostazione, cfr. D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi?*, cit., p. 14 ss.; L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, cit., p. 15.

⁸⁰¹ B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta*, cit., p. 4.

⁸⁰² E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare*, cit.

⁸⁰³ M. CECCHETTI, *Intervento al Seminario "Tutela della salute: problema regionale, statale o internazionale? La Corte costituzionale e la sentenza n. 37 del 2021"*, organizzato dalla rivista Federalismi, CesDirSan e FORMAP, 12 aprile 2021.

⁸⁰⁴ L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, cit., p. 10.

obiettare che la disciplina statale “si limiterebbe a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente”⁸⁰⁵, richiedendo dunque “vere e proprie intese”⁸⁰⁶.

1.3.3. *Il carattere internazionale della profilassi*

Vi è un ultimo aspetto da menzionare: nonostante il tentativo della Consulta di creare una linea di continuità con la ricostruzione della materia della profilassi internazionale operata in precedenti occasioni, alcuni autori hanno ritenuto che la sentenza n. 37 del 2021 abbia determinato una qualche cesura rispetto al passato.

Anzitutto, in questa occasione la Corte richiama alcuni precedenti in materia sostenendo di aver “già ritenuto che la profilassi internazionale concerne norme che garantiscano «uniformità anche nell’attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» (sentenza n. 5 del 2018; in precedenza, sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004)”. In dette pronunce, dunque, parrebbe essere stata la definizione di una strategia di contenimento di malattie infettive (seppur prevalentemente in ambito veterinario) a livello internazionale o sovranazionale a rappresentare l’elemento qualificante la materia di cui all’art. 117, c. 2, lett. q)⁸⁰⁷.

Ebbene, un richiamo alla dichiarazione d’emergenza ed alle raccomandazioni dell’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) è pur presente nella sentenza n. 37 del 2021; non v’è dubbio, tuttavia, che l’elemento qualificante la materia nella vicenda valdostana sia rappresentato non tanto dalla definizione di un programma di profilassi a livello internazionale o sovranazionale (atteso che un programma in tal senso è mancato), quanto dal carattere transfrontaliero della pandemia⁸⁰⁸. Ciò ha indotto parte della dottrina a ritenere tale dato sintomatico di un “profondo mutamento”⁸⁰⁹ nell’interpretazione della lett. q) del 2° c. dell’art. 117.

Non solo. Altri autori hanno ritenuto che vi sia stato uno scostamento rispetto alla giurisprudenza precedente anche in relazione al fatto che, storicamente, la profilassi internazionale rappresenta un’attività “che si svolge nei porti, negli aeroporti e nei punti di confine terrestri dislocati sul territorio”⁸¹⁰, coerentemente con “l’argomento topografico” (atteso che nella lett. q) del c. 2 dell’art. 117 Cost. la voce “*profilassi internazionale*” è collocata accanto a “*dogane*” e “*protezione dei confini*”, “stante la loro forte intersezione

⁸⁰⁵ 7. del *Diritto*. Cfr. D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi?*, cit., p. 13, secondo cui “sarebbe pertanto inesatto, nell’ottica della pronuncia, tentare di inquadrarla quale “materia trasversale” al fine di consentire una sorta di “convivenza” tra tale competenza statale e l’esercizio della funzione legislativa della Regione nelle altre materie rimesse alla sua potestà”.

⁸⁰⁶ 5. del *Fatto*.

⁸⁰⁷ E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare*, cit.; L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, cit., p. 12.

⁸⁰⁸ G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare*, cit., p. 101. Del resto, quanto esposto risulta evidente se sol si considera il passaggio in cui la Corte precisa che “Del resto, è ovvio che ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione ricade sulla capacità di trasmissione della malattia oltre le frontiere nazionali, coinvolgendo così profili di collaborazione e confronto tra Stati, confinanti o meno” (7. del *Diritto*).

⁸⁰⁹ L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, cit., p. 12.

⁸¹⁰ G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare*, cit., p. 101, richiamando la definizione fornita dal Ministero della Salute.

evidenziata proprio dalla loro collocazione, e riferite a un elemento transfrontaliero comune⁸¹¹).

Che voglia leggersi o meno, nella pronuncia in commento, un notevole elemento di discontinuità rispetto al passato, una riflessione può svolgersi: non v'è dubbio che, piaccia o no, l'argomentazione basata sul carattere internazionale della *pandemia*, più che della *profilassi*⁸¹², si sia prestata a consentire alla Corte di ricondurre la gestione dell'emergenza ad una materia di competenza esclusiva statale, con tutti i "benefici", in termini di elusione delle ambiguità sottese al riparto operato dall'art. 117 Cost., di cui s'è cercato di dire. La profilassi internazionale, del resto, rappresenta una materia poco esplorata, la cui definizione può certo necessitare una "messa a fuoco" ulteriore alla luce di un evento senza precedenti come la pandemia da Covid-19.

1.4. *Brevi considerazioni conclusive*

In definitiva: la gestione della pandemia richiede un'unità d'indirizzo nell'adozione delle misure di contrasto alla diffusione del virus che solo il legislatore statale può garantire; questa la logica sottostante alla sentenza n. 37 del 2021. Il prezzo da pagare, come si è visto, è rappresentato da alcune forzature logiche e letterali.

Pare legittimo, a questo punto, sostenere che l'esito della vicenda fosse quanto meno prevedibile alla luce della complessiva instabilità del margine di autonomia legislativa regionale in materia di tutela della salute. È ben noto, del resto, l'approccio "casistico" (e non già "sistematico"⁸¹³) adottato dalla Corte costituzionale nella risoluzione dei conflitti tra Stato e Regioni.

Dalla breve disamina sin qui operata, pare potersi concludere che, in un contesto tanto delicato come quello della gestione della pandemia, sarebbe stato difficile aspettarsi che "l'endemica incertezza del regionalismo italiano"⁸¹⁴ non avrebbe cagionato alcun momento di tensione nell'ambito della gestione legislativa dell'emergenza. Mai come nell'ipotesi di una situazione estremamente eccezionale come la pandemia da Covid-19, del resto, la definizione delle materie legislative dipende "da scelte politiche e, in definitiva, dai contingenti rapporti di forza tra lo stato e le regioni, e dalla giurisprudenza costituzionale che, di volta in volta, è chiamata a valutare la corrispondenza di quelle decisioni con la costituzione"⁸¹⁵.

È possibile, da questo punto di vista, trarre alcune considerazioni d'insieme di cui la vicenda valdostana può dirsi emblematica.

Anzitutto, la conflittualità tipica del rapporto tra Stato e Regioni nella legislazione che si è concretizzata a seguito della riforma del Titolo V nell'aumento dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale⁸¹⁶ si è dimostrata ancora una volta legata, oltre

⁸¹¹ N. MINISCALCO, *Godot è arrivato!*, cit., p. 229.

⁸¹² G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare*, cit., p. 105.

⁸¹³ R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p. 243.

⁸¹⁴ A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020, p. 527.

⁸¹⁵ A. MORRONE, *Fonti normative*, cit., p. 183.

⁸¹⁶ Cfr. C. CARUSO, *La garanzia dell'unità nella Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, p. 18.

che alle problematiche relative alla complessiva mancata attuazione della riforma, alle criticità della lettera dell'art. 117 Cost., cui la Consulta è sovente chiamata a sopperire.

Si tratta invero, come quasi unanimemente sostenuto dalla dottrina, di un testo “ambiguo, sostanzialmente riscritto dalla creativa (e a tratti oscillante) giurisprudenza del Giudice delle leggi”⁸¹⁷, che ha cercato negli anni di ricondurlo ad una maggior ragionevolezza⁸¹⁸.

In questa occasione, l'operazione di razionalizzazione ha avuto la sua ragion d'essere – questo non può certo negarsi – nella contingenza della situazione, tale da giustificare una certa forzatura del dato testuale⁸¹⁹ ed alcune aporie nella definizione dei confini della materia della profilassi internazionale.

La clausola dell'interesse nazionale – lungi dall'essere scomparsa, *in primis* in ragione della creazione della figura della chiamata in sussidiarietà⁸²⁰ – si presenta in questa sede sotto le vesti della necessità di una gestione accentrata dell'emergenza pandemica per via legislativa, a dimostrare che la pandemia rientra tra quei casi a “vocazione unitaria” in cui il ruolo dello Stato è considerato “oggettivamente prevalente”⁸²¹. Vi sono casi, del resto, in cui risulta astrattamente molto complesso “prescindere dalla valutazione dell'unitario principio ispiratore della normativa statale, censurabile solo nel caso in cui risulti eccedente rispetto alla finalità complessiva della legge impugnata o non sia stato adeguatamente coinvolto il sistema delle autonomie”⁸²².

E in questo caso, la Corte ha sottolineato la legittimità dello scarso coinvolgimento delle autonomie, atteso che “il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione”⁸²³, rappresentando esso piuttosto “un metodo procedimentale a geometria variabile”⁸²⁴ da cui non è possibile dedurre l'esistenza di obblighi in capo al legislatore centrale.

Questo assunto porta alla seconda conclusione: l'esito della vicenda valdostana dimostra che il sistema del riparto delle potestà legislative tra Stato e Regioni sconta ancora una volta l'assenza di raccordi istituzionali proceduralizzati⁸²⁵ all'interno dell'*iter* legislativo, e cioè di una “sede stabile di mediazione istituzionale, capace di

⁸¹⁷ C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale*, cit., p. 6.

⁸¹⁸ A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 2 ottobre 2012, p. 14.

⁸¹⁹ E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare*, cit.

⁸²⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 66; A. MORRONE, *Fonti normative*, cit., p. 190.

⁸²¹ U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in Forum di quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it, n. 1/2020, p. 542.

⁸²² C. CARUSO, *La garanzia dell'unità nella Repubblica*, cit., p. 352.

⁸²³ 17. del *Diritto* della sentenza n. 37 del 2021, riprendendo la sentenza 13 novembre 2019, n. 233 e, più in generale, l'orientamento consolidato secondo cui “Questa Corte, invero, non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo (sentenze n. 192 del 2017, n. 43 del 2016, n. 250 del 2015, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011, n. 278, n. 112 e n. 100 del 2010, n. 298, n. 249, n. 247, n. 232, n. 225, n. 107 e n. 12 del 2009, n. 401 e n. 98 del 2007, n. 181 del 2006, n. 272 del 2005, n. 196 del 2004, n. 437 del 2001)” (Corte cost., sent. 10 novembre 2017, n. 237).

⁸²⁴ C. CARUSO, *La garanzia dell'unità nella Repubblica*, cit., p. 356; p. 411.

⁸²⁵ E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale*, cit., p. 592; C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale*, cit., p. 6.

assicurare la rappresentanza di tutte le regioni nei rapporti con lo stato, il confronto sistematico nel *law-making* nazionale e la composizione dei diversi interessi”⁸²⁶.

Resta da chiedersi se l’atteggiamento adottato dalla Consulta in occasione dell’accoglimento della questione di legittimità della legge valdostana possa considerarsi foriero di una nuova fase “centralista” della giurisprudenza costituzionale, facendo della pandemia una vera e propria ipotesi sul futuro del regionalismo⁸²⁷, ovvero se la vicenda ricordata possa ritenersi un *unicum*, i cui effetti resteranno limitati alla contingenza dell’emergenza pandemica.

2. IL POTERE DI ORDINANZA EMERGENZIALE E IL RUOLO DELLE REGIONI

di Giuseppe Umberto Piro

SOMMARIO: 2.1. Premessa - 2.2. Natura giuridica e inquadramento generale delle ordinanze emergenziali – 2.3. I limiti al potere di ordinanza e il ruolo del “giudice dell’emergenza” – 2.4. Le ordinanze regionali durante la pandemia. Il c.d. sistema “a ventaglio” - 2.5. Note conclusive

2.1. Premessa

Le situazioni emergenziali non sono, purtroppo, estranee alla storia italiana ma la crisi sanitaria legata alla pandemia potrebbe rappresentare uno spartiacque in quanto sta sottoponendo ad una «inedita tensione non solo l’ordinamento giuridico, ma anche lo stesso tessuto politico ed istituzionale del nostro Paese»⁸²⁸.

La dichiarazione dello stato di emergenza, deliberata dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 sul presupposto della dichiarazione del 30 gennaio 2020 dell’Organizzazione mondiale della sanità (che ha definito la diffusione del contagio da covid-19 un’emergenza internazionale di salute pubblica) ha innescato una produzione normativa quotidiana a cui concorrono vari livelli istituzionali di governo⁸²⁹.

È da queste coordinate che il presente contributo si pone l’obiettivo di guardare al rapporto stato-regioni durante l’emergenza pandemica concentrando l’attenzione sull’utilizzo dei poteri *extra ordinem* e su come si inseriscano all’interno della disciplina normativa generale.

L’emergenza in atto ha visto gli esecutivi regionali (e in special modo i rispettivi presidenti) intervenire in ordine sparso per integrare le misure di contrasto al virus assunte su scala

⁸²⁶ 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, p. 300.

⁸²⁷ A. MORRONE, *Intervento al seminario “Il regionalismo italiano ha ancora un futuro?”*, organizzato dall’Università degli Studi di Cagliari e dall’Università degli Studi di Torino, 16 aprile 2021.

⁸²⁸ F. PATRONI GRIFFI, *Relazione sull’attività della giustizia amministrativa del presidente del Consiglio di Stato*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2 febbraio 2021, pag. 4.

⁸²⁹ L’istruttoria precedente alla dichiarazione dello stato di emergenza è stata criticata in dottrina in special modo da L.R. Perfetti che ritiene che «nessuna emergenza era in atto. Non c’era né è stato accertato un “pericolo”, quanto piuttosto un “rischio”. Tuttavia, a fronte di un “rischio” si è assunta una misura estrema ammessa solo in presenza di un “pericolo” attuale» in L.R. PERFETTI, *Sullo statuto costituzionale dell’emergenza. Ancora sul diritto pubblico come violenza o come funzione dei diritti della persona*, in *P.A. persona e amministrazione*, n. 2/2020, p. 56.

nazionale, in relazione all'evoluzione della situazione epidemiologica sui territori, utilizzando lo strumento dell'ordinanza per imporre obblighi e divieti non sempre coerenti col complesso sistema normativo legittimante l'intervento degli enti decentrati. Al Presidente della giunta regionale è infatti attribuito, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833 del 1978, un potere di ordinanza in materia di igiene e di sanità pubblica e di polizia veterinaria con efficacia limitata all'ambito territoriale di competenza, ove sufficiente. Tale prerogativa ha spinto alcune Regioni ad agire in autonomia, anche in deroga alla normativa emergenziale emanata a livello statale, creando non poche tensioni. Per tali motivi, il rapporto tra Stato e Regioni, di per sé già complesso, rischia di incrinarsi a causa di un inefficiente coordinamento tra centro e periferia che richiederebbe, invece, la predisposizione di strumenti di intervento fondati sul principio di leale collaborazione, in senso ascendente e discendente.

Diversamente dagli auspici, si è assistito alla creazione di un caotico sistema normativo che ha caratterizzato la gestione dell'emergenza pandemica ed ha prodotto un profluvio⁸³⁰ di atti (decreti-legge, d.P.C.M., ordinanze di protezione civile e ordinanze regionali) con efficacia temporale variabile⁸³¹. La mole di provvedimenti ha reso la ricostruzione del quadro vigente estremamente complessa per l'interprete ed ha contribuito ad alimentare l'incertezza dei consociati sui comportamenti ammessi e su quelli vietati al punto da richiedere l'intervento della Corte Costituzionale, avvenuto con la sentenza n.37/2021⁸³².

Il *casus* della Legge della Valle D'Aosta ha permesso alla Corte di specificare che la disciplina dell'emergenza pandemica è da ritenersi compresa nella materia della "profilassi internazionale" ed è, dunque, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art.117, comma 2°, lett. q) Cost. pur senza escludere le Regioni per via della loro potestà nelle materie concorrenti. D'altronde una parola di chiarezza sulla legittimità di taluni interventi era necessaria siccome la situazione sanitaria ha assunto dimensioni drammatiche al punto da dover ricorrere, per la prima volta dal dopoguerra all'applicazione di «*disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona - dal libero movimento, al lavoro, alla privacy - in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall'Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo*»⁸³³.

In un contesto siffatto che, senza soluzione di continuità, da oltre un anno condiziona l'assetto dei poteri e delle competenze in capo agli enti centrali e territoriali, lo strumento dell'ordinanza ha assunto un ruolo di assoluta centralità. Il termine ordinanza non è riconducibile ad un concetto univoco per tutti i rami del diritto ma, ai fini del presente contributo, si farà riferimento alla *species* delle ordinanze contingibili e urgenti e alla

⁸³⁰ A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in www.dirittiregionali.it, n. 1/2020, p. 518 parla di «*bulimica produzione normativa*».

⁸³¹ La dimensione numerica di atti statali e regionali emanati dall'inizio dell'emergenza è di varie centinaia in continuo aumento. Cfr. lo speciale sulle principali disposizioni adottate dalle regioni all'indirizzo www.nomoscp.com; V. G. CARULLO, P. PROVENZANO (a cura di), *Le regioni alla prova della pandemia da covid-19, Dalla Fase 1 alla Fase 3*, in Collana CERIDAP, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, in <https://ceridap.eu>.

⁸³² C. Cost., 24 febbraio 2021, n. 37; V. *supra* par. n.1.

⁸³³ Cons. St., Sez. III, decreto del 30 marzo 2020, n. 1553.

peculiare funzione che hanno rivestito durante l'emergenza pandemica da Sars-Cov19 con particolare riferimento all'esperienza del regionalismo italiano⁸³⁴.

Nonostante un quadro giuridico di contrasto al covid-19 in continuo divenire, all'interno di un'emergenza non ancora superata, si cercherà di ripercorrere lo sviluppo dello strumento delle ordinanze *extra ordinem* analizzandone i risvolti applicativi tramite le pronunce sul tema operate dalla giurisprudenza costituzionale (ormai sedimentata nel tempo) e dalla più recente giurisprudenza amministrativa.

2.2. Natura giuridica e inquadramento generale delle ordinanze emergenziali

L'ordinanza emergenziale è un atto dell'autorità amministrativa basato sul presupposto della necessità e dell'urgenza del provvedere, per far fronte ad un pericolo di danno grave ed imminente per la generalità dei cittadini, il cui contenuto è discrezionalmente determinabile e non prestabilito, ma soltanto autorizzato, dalla legge. Questo suo ultimo, inscindibile, connotato rappresenta una deroga al principio di tipicità degli atti amministrativi ma le permette di trovare un utilizzo variegato ed elastico che si presta facilmente alla regolazione di circostanze straordinarie, anche in ragione del potere derogatorio della disciplina vigente, eccezionalmente riconosciuto all'ordinanza⁸³⁵. È proprio l'atipicità l'aspetto peculiare che la differenzia dai c.d. atti necessitati i quali, pur condividendo presupposti simili, sono predeterminati e limitati dalla stessa norma attributiva del potere⁸³⁶.

L'indeterminatezza *ex ante* che identifica il potere di ordinanza ha alimentato un intenso dibattito anche in ragione del carattere residuale di tale istituto, adottabile solo in presenza di circostanze straordinarie, che lo rende uno strumento di chiusura dell'ordinamento o, per meglio dire, una sua «*valvola di sicurezza*»⁸³⁷.

Fatti questi brevi cenni introduttivi, occorre soffermarsi sull'inquadramento dogmatico dell'istituto in esame all'interno del sistema delle fonti del diritto la cui collocazione non è sempre agevole in ragione della circostanza per cui una fonte secondaria non dovrebbe avere la possibilità di derogare, seppur per un periodo limitato di tempo, alla legge e dunque sovvertire (almeno in apparenza) uno dei principi cardine del nostro sistema, quello di

⁸³⁴ F. BARTOLOMEI, voce *Ordinanza* (dir. amm.) in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 974-975. Inoltre, per sgombrare il campo da equivoci è bene precisare che: «*Il legislatore e la dottrina ricorrono spesso a varie formule per definirle, le quali invero non indicano un differente istituto, bensì sembrano in taluni casi lasciare intendere il fine di mettere in evidenza la caratteristica più rilevante dell'ordinanza*». E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, BUP, Bologna, 2019, p.16.

⁸³⁵ «*Nel nostro ordinamento costituzionale non sono individuabili clausole che autorizzino in via generale modifiche, o anche soltanto deroghe, alla normativa primaria con disposizioni relative tanto a casi singoli quanto ad una generalità di soggetti o a una serie di casi (possibili) per motivi di necessità e/o urgenza (diverse, come è ovvio, sono le ipotesi di cui agli artt. 78 e 77 Cost.). Per l'esercizio da parte di autorità amministrative di siffatti poteri, con effetto di deroga - ma non anche di abrogazione o di modifica - della normativa primaria, occorre, come questa Corte ha già più volte chiarito (cfr. sentt. nn. 4 del 1977, 26 del 1961 e 8 del 1956) una specifica autorizzazione legislativa che, anche senza disciplinare il contenuto dell'atto (questo in tal senso può considerarsi libero), indichi il presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata.*» C.Cost., 28 maggio 1987.

⁸³⁶ Cfr. M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur.compl.cass.civ.*, XXVII, I quadr.1948, p. 390 ss., ora in *Id.*, Scritti, Milano, 2002, vol. II, p.950 ss.

⁸³⁷ M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza*, cit. p. 389-390, rileva che il potere di ordinanza «*ha la funzione di valvola cui si ricorre in casi estremi, cioè, in termini non figurati, ma giuridici, è una deroga al principio della riserva di legge, predeterminata dallo stesso ordinamento per fini eccezionali*».

gerarchia delle fonti⁸³⁸. Diversamente dall'assunto teorico richiamato, nel caso dell'ordinanza emergenziale si ammette, in via di eccezionale e con i limiti che si cercherà di analizzare *infra*, la possibilità di derogare la legislazione vigente.

L'apparente cortocircuito tra il potere di ordinanza e il principio di gerarchia delle fonti trova una possibile composizione nella tesi che riconduce il potere emergenziale all'antico brocardo *salus populi suprema lex esto*⁸³⁹ secondo cui la finalità di tutela e salvaguardia dell'ordinamento giuridico, davanti al rischio che venga sovvertito l'ordine costituito, giustificerebbe l'utilizzo di strumenti straordinari come quello in esame.

Per primo Santi Romano ha elaborato la celebre teoria dell'"emergenza come fonte del diritto" in occasione dell'ormai risalente terremoto che colpì Messina e Reggio Calabria nel 1908⁸⁴⁰. Romano sostenne che le misure limitative della libertà personale e di circolazione, (garantite dall'allora vigente Statuto albertino) adottate dal Governo, non avessero una specifica disposizione che le legittimasse ma traessero legittimazione dall'evento tellurico in quanto tale. Tali provvedimenti *extra ordinem* godevano di una copertura non scritta ma di livello costituzionale, che ne autorizzava l'uso anche in assenza di una norma apposita, alimentando la tesi per cui *necessitas non habet legem*⁸⁴¹.

Più recentemente, Massimo Luciani ritiene che l'obiettivo della salvezza dell'ordinamento, sintetizzabile nel brocardo *primum vivere*, costituisca un valore sostanzialmente costituzionalizzato ed abbia assunto la forma di un vero e proprio principio⁸⁴². Tale visione giustificerebbe la generale possibilità attribuita all'ordinanza emergenziale, in presenza di condizioni di pericolo ed urgenza tali da mettere a repentaglio la tenuta stessa del sistema repubblicano, di intervenire anche in deroga alla legge, seppur nel rispetto dei principii costituzionali e comunitari.

Diversamente, seguendo una interpretazione più letterale (invero più radicale) si potrebbe ritenere che la disciplina degli istituti di carattere emergenziale presente in Costituzione (decreto-legge e dichiarazione dello stato di guerra ex art. 77 e 78 Cost.) sia tassativa. L'assenza delle ordinanze emergenziali dal novero degli istituti costituzionalizzati ha spinto una parte minoritaria della dottrina a sostenere l'illegittimità di ogni potere *extra ordinem* di necessità e urgenza diverso da quelli espressamente previsti dalla Carta⁸⁴³.

⁸³⁸ La tesi per cui «nessuna fonte può creare altre fonti aventi efficacia maggiore o anche uguale a quella propria, ma solo fonti di efficacia minore» G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1984, p.5.

⁸³⁹ M.T. CICERONE, *De Legibus, IV*; Cfr. A.MORRONE, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in A.VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 172 ss.

⁸⁴⁰ S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Riv.dir.pubbl. e pubbl.amm.in Italia*, n.1, 1909, p. 251 ss.

⁸⁴¹ S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio*. p. 26.

⁸⁴² M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in www.rivistaaic.it n. 2/2020, p. 113.

⁸⁴³ Di questo avviso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, p.718 ss. e, di recente, G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, Guffrè, 2003, p. 421 ss. La scelta di prevedere una clausola generale esplicita sullo stato di emergenza riferibile a ogni evenienza imprevedibile che si fosse presentata in futuro per fronteggiare contingenze fuori dalla normalità, fu scartata consapevolmente. La proposta dell'On.le La Rocca era volta ad attribuire tale potere al Presidente della Repubblica, tuttavia la mozione venne bocciata e si decise di non inserire un riferimento esplicito allo stato di emergenza, categoria poco definita, anche a causa dei timori per le possibili, arbitrarie, compressioni delle libertà fondamentali da parte di un organo monocratico. Cfr. in proposito, www.nascitacostituzione.it.

La Consulta ha invece adottato, fin dalle sue prime pronunce sul tema, un orientamento più moderato. Già con la sentenza 20 Giugno 1956, n. 8⁸⁴⁴ la Corte ha fornito una lettura costituzionalmente orientata del potere di ordinanza previsto dall'art. 2 T.u.l.p.s. specificando la compatibilità di tale norma con il mutato assetto ordinamentale delineato nel 1948. La notevole portata della sentenza n.8/1956, poi confermata dalla giurisprudenza successiva è legata alla qualificazione delle ordinanze come atti formalmente amministrativi⁸⁴⁵. Il *dictum* della Consulta ha sottratto l'istituto in esame dalle critiche di quanti vedono una pericolosa sovrapposizione dello stesso con i decreti-legge, fugata dalla differente collocazione all'interno delle fonti del diritto. Nonostante ciò, in tempi più recenti, è invalso nella prassi il ricorso da parte del Governo, in situazioni emergenziali, tanto ai decreti-legge quanto alle ordinanze come se fossero degli strumenti fungibili tra loro⁸⁴⁶.

In ogni caso, i dubbi di compatibilità degli strumenti *extra ordinem* con l'ordinamento sembrano scongiurati ma occorre ribadire che i poteri emergenziali non possono che rappresentare un'eccezione da utilizzare come *extrema ratio* in caso di inadeguatezza dei rimedi ordinari e sempre nel rispetto del generale principio di legalità in senso sostanziale⁸⁴⁷. Proprio il rapporto tra principio di legalità e ordinanze emergenziali ha diviso gli interpreti tra chi considera queste ultime come semplici provvedimenti amministrativi⁸⁴⁸ e chi, diversamente, attribuisce una natura "sostanzialmente normativa" alle ordinanze in ragione della possibilità per le stesse di innovare l'ordinamento derogando alla disciplina vigente⁸⁴⁹.

Prescindendo dagli eventuali elementi di generalità, astrattezza e innovatività che possono assumere talune ordinanze, la giurisprudenza costituzionale ne ha sempre confermato la qualificazione di atto amministrativo, dunque fonte di rango secondario, mettendo da parte valutazioni sostanziali. Nonostante ciò, è stato, incidentalmente, ammesso che le ordinanze possano assumere contenuto normativo per un tempo limitato e in circostanze eccezionali come quelle dettate dall'emergenza⁸⁵⁰.

⁸⁴⁴ C. Cost., 2 Luglio 1956, n.8, in Giur. it., 1956, I,i, 863, con nota di V. CRISAFULLI, *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*. in Giur. It., 1956, I, p. 863 ss.

⁸⁴⁵ V. C. Cost., 4 Gennaio 1977, n. 4 secondo cui le ordinanze necessitate «*sia che si rivolgano (come nella specie è avvenuto) a destinatari determinati, prescrivendo loro un comportamento puntuale, sia che dispongano per una generalità di soggetti e per una serie di casi possibili, ma sempre entro i limiti, anche temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare, sono provvedimenti amministrativi, soggetti, come ogni altro, ai controlli giurisdizionali esperibili nei confronti di tutti gli atti amministrativi*».

⁸⁴⁶ A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del governo e decreti-legge*, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it, fasc.2/2012, p. 1.

⁸⁴⁷ Anche i giudici di Palazzo Spada hanno rimarcato tale aspetto sostenendo: «*Il potere del Sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti ha natura residuale. Il suo esercizio presuppone la necessità di provvedere in via d'urgenza con strumenti extra ordinem per far fronte a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile di pericolo attuale ed imminente per l'incolumità pubblica, cui non si può provvedere con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento*» Cons. Stato, Sez. V, 8 maggio 2007, n. 2109.

⁸⁴⁸ M.S.GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, 3a ed., Giuffrè, Milano 1993, p. 270 ss. secondo il quale le ordinanze non contrastano con il principio di legalità pur rappresentando un'eccezione rispetto al principio di tipicità.

⁸⁴⁹ V. E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza*, op.cit. p.248.

⁸⁵⁰ La Corte nella sentenza 27 Maggio 1961, n.6 parla di «*poteri che non possono in nessun modo considerarsi di carattere legislativo quanto alla loro forma e quanto ai loro effetti. Quanto al loro contenuto, i relativi provvedimenti, finché si mantengano nei limiti dei principi dell'ordinamento giuridico, non possono mai essere tali da invadere il campo riservato alla attività degli organi legislativi, né a quella di altri organi costituzionali dello*

L'incertezza sul punto è legata alla variabilità della legge attributiva del potere e all'utilizzo concreto che ne viene fatto. Indubbiamente gli esempi di ordinanze *extra ordinem* sono molteplici e non sempre riconducibili ad unità per caratteristiche e contenuti siccome traggono forza legittimante da una miriade di norme che attribuiscono poteri emergenziali ad enti diversi, in maniera poco coordinata. In ogni caso, i principali settori di intervento in cui l'istituto trova spazio sono i seguenti: tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica⁸⁵¹; igiene, sanità pubblica e polizia veterinaria⁸⁵²; emergenze sanitarie o igiene pubblica a carattere esclusivamente locale e decoro urbano⁸⁵³; gestione dei rifiuti⁸⁵⁴; inquinamento marittimo⁸⁵⁵; tutela dell'ambiente⁸⁵⁶; funzionamento minimo dei servizi di preminente interesse generale⁸⁵⁷. In tutti i settori appena richiamati, le norme attributive conferiscono il potere di ordinanza a livelli amministrativi differenti selezionati in base all'estensione territoriale del fenomeno da regolare, in ossequio al principio di sussidiarietà. Meritano poi un'analisi più approfondita le ordinanze emergenziali di protezione civile⁸⁵⁸ previste, da ultimo, nel D.lgs 2 gennaio 2018, n. 1 (c.d. Codice della protezione civile) all'art. 25 il quale prevede, per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale, la possibilità di adottare

Stato: il rispetto di quei limiti impedisce ogni possibile violazione degli artt. 70, 76 e 77 e dell'art. 1, secondo comma, della Costituzione» mentre, nella già citata sentenza della C. Cost. 4 Gennaio 1977, n.4 si legge che: «*le ordinanze prefettizie, anche se e quando (eventualmente) normative, non sono certamente ricomprese tra le fonti del nostro ordinamento giuridico; non innovano al diritto oggettivo; né, tanto meno, sono equiparabili ad atti con forza di legge, per il sol fatto di essere eccezionalmente autorizzate a provvedere in deroga alla legge».*

⁸⁵¹ L'art. 2 del T.u.l.p.s. prevede in capo al Prefetto la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

²⁵ L'art. 32, commi 1° e 3°, della l. 23 dicembre 1978, n. 833 attribuisce al Ministro della sanità il potere di ordinanza in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni. Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. Tale riparto è confermato anche all'articolo 117 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, relativo agli interventi d'urgenza in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica. Esso prevede infatti che, per gli interventi a carattere esclusivamente locale, le ordinanze contingibili e urgenti siano adottate dal sindaco. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza spetti allo Stato o alle regioni, in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano lo Stato e la regione competente.

⁸⁵³ L'art. 50, comma 5°, T.u.e.l. prevede tale potere in capo al sindaco, quale rappresentante della comunità locale in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti (lo Stato o la regione).

⁸⁵⁴ Il D.Lvo, 3 aprile 2006, n.152 all'art. 191, commi 1° e 3°, pone in capo al Presidente della giunta regionale o al Presidente della provincia ovvero al Sindaco nell'ambito delle rispettive competenze un potere di ordinanza anche in deroga alle disposizioni vigenti.

⁸⁵⁵ Ex art. 12, comma 2°, L. 31 dicembre 1982, n. 979.

⁸⁵⁶ Ex art. 8, L. 3 marzo 1987, n. 59.

⁸⁵⁷ Ex art. 8, comma 1°, L.12 giugno 1990, n. 146.

⁸⁵⁸ Sull'evoluzione del modello della protezione civile ed i risvolti con l'esecutivo Cfr. E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza*, op.cit. p.113 e ss.

ordinanze «*in deroga ad ogni disposizione vigente nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea*» con l'intesa di Regioni e Province Autonome territorialmente interessate⁸⁵⁹. Nel caso in cui tali atti contengano una disciplina innovativa, occorre fare menzione delle norme che si intendono derogate, fornendo adeguata motivazione.

Per ciò che attiene alla competenza, l'art. 3 comma 1° del Codice identifica nel Presidente del Consiglio dei ministri l'autorità nazionale di protezione civile e detentore del potere di ordinanza emergenziale il quale può esercitare tale potere per il tramite del Capo del dipartimento della protezione civile. Inoltre, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e tenendo conto dell'unitarietà dell'ordinamento, sono i Presidenti di regione ad assumere il ruolo di autorità territoriali di protezione civile in base alla potestà legislativa attribuita loro e all'estensione dell'emergenza. Peraltro, la tipologia di emergenze in cui trova applicazione il Codice non si limita alle catastrofi naturali ma è molto ampia, permettendo un uso potenzialmente vasto di tali strumenti *extra ordinem*⁸⁶⁰.

Il nuovo Codice della protezione civile mirava a delinearne la disciplina generale in caso di emergenze, prevedendo una scansione di compiti e poteri e legittimando l'utilizzo del potere di ordinanza eventualmente anche su base locale mentre, durante la pandemia, le ordinanze di protezione civile hanno avuto un ruolo prettamente organizzativo e di coordinamento, rispondendo ad esigenze eterogenee⁸⁶¹. Si è, infatti, assistito ad una disciplina innovativa realizzata a livello nazionale tramite l'uso di decreti-legge (contenenti "misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19") e d.P.C.M. la quale ha progressivamente ridotto lo spazio di intervento delle ordinanze di protezione civile, relegandole ad un ruolo secondario.⁸⁶²

In ogni caso la Consulta, chiamata ad intervenire sulle ordinanze della protezione civile già nel 1987, ha riconosciuto anche per questa nuova *species* la natura di atto amministrativo a cui la legge consente, in via di eccezione, di poter derogare alla disciplina vigente, per

⁸⁵⁹ Tali ordinanze emergenziali sono ritenute da autorevole dottrina «*a tutti gli effetti atti normativi*» M.LUCIANI, *Il sistema delle fonti*, p. 121.

⁸⁶⁰ L'art. 7 del Codice di protezione civile prevede l'applicazione delle misure nei casi di: «*a) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa; c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24.*»

⁸⁶¹ Frequenti sono state le previsioni legate all'aumento della spesa in materia sanitaria e alla gestione della stessa quale, da ultima, l'ordinanza del Capo della protezione civile n. 764 del 2 aprile 2021, disponibile all'indirizzo www.protezionecivile.gov.it.

⁸⁶² Il ruolo organizzativo si può esemplificare con le seguenti attività: «*Predisporre il rientro delle persone presenti nei paesi più colpiti; prevedere misure per la salvaguardia dell'anno scolastico degli studenti rientrati da aree a rischio e sottoposti a misure di sorveglianza; affidare la sorveglianza microbiologica all'Istituto superiore di sanità; istituire un comitato tecnico scientifico con il compito di coordinare tutti gli interventi; consentire acquisti in deroga al Codice dei contratti pubblici, etc.*». E.LONGO, *Episodi e momenti del conflitto stato-regioni nella gestione della epidemia da covid-19*, in www.osservatoriosullefonti.it, p.382.

fronteggiare l'emergenza⁸⁶³. I dubbi in merito al contenuto normativo di talune ordinanze emergenziali si sono acuiti, come si è già accennato, con la prassi sviluppatasi negli ultimi vent'anni, non permettendo un chiarimento definitivo sulla natura giuridica dell'istituto in esame.⁸⁶⁴

Come si vedrà nel prosieguo del presente lavoro, a fare da contraltare ad una discrezionalità così ampia e potenzialmente molto invasiva, in materia di ordinanza è preposto il sindacato del giudice amministrativo che, anche in ragione della rapidità di intervento in sede cautelare, ha assunto un ruolo centrale durante l'emergenza⁸⁶⁵.

2.3. I limiti al potere di ordinanza e il ruolo del "giudice dell'emergenza"

Delineati i tratti essenziali e la natura giuridica dell'ordinanza emergenziale, è necessario soffermarsi ulteriormente sulle modalità con cui l'Autorità esercita tale potere. La compatibilità dell'istituto in esame con il mutato ordinamento giuridico è stata chiarita dalla giurisprudenza costituzionale, seppur con alcune precisazioni.

A partire dalla già citata sentenza n. 8 del 1956, la Consulta ha enucleato dei *caveat*, ancora oggi attuali, che sovrintendono la materia in oggetto e la cui violazione determinerebbe l'illegittimità dell'atto. I canoni che ne limitano l'uso e che l'ordinanza deve, cumulativamente, rispettare sono essenzialmente: «*efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità ai principii dell'ordinamento giuridico*»⁸⁶⁶. L'ampia discrezionalità attribuita alla Pubblica Amministrazione è, dunque, bilanciata da una serie di contrappesi che rendono tale potere coerente con il sistema costituzionale.

Oltre ai generali presupposti della necessità e dell'urgenza di provvedere a cui è fatto cenno, la legge attributiva del potere deve indicare l'Autorità legittimata ad intervenire con ordinanza, specificando la materia in oggetto e le finalità da raggiungere. È inoltre necessaria una autorizzazione legislativa esplicita che, pur senza disciplinare il contenuto *ex ante*, deve autorizzare gli effetti derogatori (ma mai abrogativi o modificativi) sulla disciplina vigente⁸⁶⁷.

Dal punto di vista formale, gli atti emergenziali si contraddistinguono per la temporaneità della loro vigenza, non essendo ammissibili misure *sine die* in quanto «*il carattere della contingibilità esprime l'urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in*

⁸⁶³ C. Cost. 28 Maggio 1987, n. 201.

⁸⁶⁴ A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze*, cit. in www.osservatoriosullefonti.it, fasc.2/2012, p. 6. L'autore propende per la natura sostanzialmente normativa delle ordinanze di protezione civile.

⁸⁶⁵ Il comma 9° dell'art. 25 D.lgs 2 gennaio 2018, n. 1 riconosce esplicitamente: «*La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo avverso le ordinanze di protezione civile e i consequenziali provvedimenti commissariali nonché' avverso gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emananti ai sensi del presente articolo è disciplinata dal codice del processo amministrativo*».

⁸⁶⁶ V. *supra* nota n.13.

⁸⁶⁷ Cfr. C. Cost. sent. 28 Maggio 1987, n.201. Sulla potestà derogatoria dell'ordinanza Morbidelli ritiene che «*è la stessa legge abilitativa che contiene una "autorottura" o meglio una rottura della fonte a cui appartiene (e delle fonti subordinate) consentendo espressamente o per implicito la deroga. Sicchè il principio di legalità degli atti amministrativi è rispettato in quanto il potere della Pubblica Amministrazione è comunque fondato su una autorizzazione legislativa*» G.MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto amministrativo*, 2016, p. 33.

casi di pericolo attuale od imminente e a ciò è correlato necessariamente il carattere della provvisorietà, il quale implica che le misure previste devono avere efficacia temporalmente limitata»⁸⁶⁸. L'eventuale reiterazione di ordinanze aventi il medesimo contenuto in assenza di presupposti diversi, costituirebbe un'elusione del requisito della temporaneità e porrebbe dubbi in ordine alla straordinarietà dell'intervento adottato.

A livello contenutistico non sono ammesse discipline derogatorie o in contrasto con i principii dell'ordinamento giuridico e ciò si spiega in ragione del fatto che, pur potendo le ordinanze prevedere deroghe alla legge ordinaria, i principii cardine dell'ordinamento devono rimanere saldi, tanto più durante l'emergenza. All'interno di tale categoria rientrano certamente i principii della Costituzione ma successivamente, in seguito al fenomeno di integrazione comunitario, il legislatore ha esplicitamente ricompreso anche quelli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea⁸⁶⁹.

A tal proposito la riserva di legge ha un ruolo centrale poiché costituisce un argine all'utilizzo indiscriminato dell'ordinanza. Più nel dettaglio, nelle materie coperte da riserva assoluta di legge è esclusa l'ammissibilità di ordinanze in contrasto con l'atto legislativo emanato in conformità alla Costituzione, rimanendo dunque «*inibito il potere di disposizione, sia in via generale che singolare, non solo contra, ma anche praeter legem*»⁸⁷⁰. È dunque rimesso al Legislatore l'onere di individuare l'oggetto del provvedimento ed autorizzare il soggetto pubblico ad emanare i provvedimenti idonei. Diversamente, nelle materie coperte da riserva relativa, è la legge ordinaria a dover definire in maniera puntuale «*i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito*».⁸⁷¹ La Corte preciserà, nella successiva sentenza n. 201 del 28 maggio 1987, che l'ordinanza non può «*invadere la "riserva assoluta" di legge (nello stesso caso di "riserva relativa" la norma primaria attributiva degli accennati poteri deve comunque adeguatamente delimitarne il carattere discrezionale)*» mentre è possibile derogare alla legge in materie non coperte da alcuna riserva.

Un altro principio generale dell'ordinamento, colonna portante dello stato di diritto, è il principio di proporzionalità, che assume particolare importanza nei provvedimenti emergenziali, unitamente al canone della ragionevolezza. La proporzionalità, intesa dalla giurisprudenza amministrativa nella sua accezione di test trifasico, obbliga la Pubblica Amministrazione a rispettare gli elementi dell'idoneità (raggiungimento del fine pubblico), della necessità (minor sacrificio possibile degli interessi privati) e dell'adeguatezza (miglior bilanciamento degli interessi in gioco) temperando al meglio il fine pubblico agli interessi dei controinteressati⁸⁷².

Come ulteriore elemento di legalità procedimentale, le ordinanze devono essere il frutto di una adeguata istruttoria a cui va associata una congrua motivazione e la forma scritta *ad substantiam*, oltre ad una pubblicazione che ne consenta la conoscibilità⁸⁷³.

⁸⁶⁸ T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I 22 marzo 2018, n. 107, consultabile all'indirizzo www.giustizia-amministrativa.it.

⁸⁶⁹ Come si legge al comma 1° dell'art. 25 D.lgs 2 gennaio 2018.

⁸⁷⁰ C. Cost., sent. 27 Maggio 1961, n. 26.

⁸⁷¹ *Ibid.*

⁸⁷² *Ex multis*: Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2006, n. 2087; Cons. Stato, Sez. V, 12 giugno 2017, n.2847; Cons. Stato, Sez. V, 14 novembre 2017, n. 5239.

⁸⁷³ Cons. Stato, Sez. V, 7 aprile 2003, n.1831.

I limiti al potere *extra ordinem* enucleati finora sono soggetti al sindacato di legittimità del giudice amministrativo ma, durante l'emergenza pandemica, la tensione su alcune ordinanze regionali ha assunto una connotazione tale da alimentare dubbi su quale fosse la sede più idonea alla sua composizione.

Non è superfluo, a questo proposito, precisare che i canali del sindacato amministrativo e di quello davanti alla Corte Costituzionale (per conflitto di attribuzione) sono paralleli ed è dunque ammissibile un loro intervento simultaneo⁸⁷⁴. La scelta di proporre un solo ricorso al giudice amministrativo, deducendo tutti i possibili motivi di illegittimità dell'atto anziché sollevare il giudizio davanti alla Consulta, è rimessa all'Ente che si ritiene leso. Il Consiglio di Stato ha affermato che il soggetto legittimato ad impugnare l'atto autoritativo dinanzi al giudice amministrativo può valutare la sussistenza dei presupposti per sollevare un conflitto di attribuzione, ovvero optare per il ricorso giurisdizionale di legittimità. Tale conclusione risulta corroborata dalla considerazione per cui, mentre la Corte costituzionale può valutare le censure attinenti al riparto delle attribuzioni, il giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 113 Cost., può decidere su ogni profilo di illegittimità dell'atto amministrativo⁸⁷⁵. A conti fatti, la più ampia portata della cognizione in sede amministrativa potrebbe rendere più conveniente l'instaurazione di quest'ultimo giudizio anche per esigenze di concentrazione della tutela⁸⁷⁶.

Non sono mancati i casi in cui i T.A.R., in sede di sindacato sulle ordinanze emergenziali, si sono trovati nella scomoda situazione di valutare la legittimità di provvedimenti regionali impugnati dallo Stato, rimarcando l'assunto che l'intervento giurisdizionale non può che collocarsi sul piano della mera legittimità sull'atto amministrativo⁸⁷⁷.

È il caso dell'ordinanza n. 37/2020 della regione Calabria che aveva disposto l'apertura anticipata delle attività di ristorazione con servizio al tavolo in contrasto con la disciplina dettata dal d.P.C.M. 26 aprile 2020 e dall'art. 3 comma 1° del d.l. n.19/2020⁸⁷⁸. Ebbene in

⁸⁷⁴ Secondo il costante orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione vi è diversità di struttura e finalità fra il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione ed il sindacato giurisdizionale davanti al giudice amministrativo: «il primo è finalizzato a restaurare l'assetto complessivo dei rispettivi ambiti di competenza degli Enti in conflitto; il secondo, viceversa, si svolge sul piano oggettivo di verifica di legalità dell'azione amministrativa, con l'esclusivo scopo della puntuale repressione dell'atto illegittimo». Cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 19 luglio 2013, n. 17656.

⁸⁷⁵ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2011, n. 6834.

⁸⁷⁶ S. TRANQUILLI, *Ai più importanti bivi, non c'è segnaletica. I conflitti stato-regioni tra giudice amministrativo e Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, n.2/2021, p. 188 la quale ritiene che: «Le frequenti interferenze tra i giudizi sembrano tuttavia la logica conseguenza di quello che alcuni hanno descritto come uno scadimento del "tono costituzionale" del conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, divenuto sempre più "amministrativizzato"».

⁸⁷⁷ È espressione di questo "disagio" il passaggio della sentenza del T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 9 maggio 2020, n. 841 in cui si precisa «Non è compito del giudice amministrativo sostituirsi alle amministrazioni e, dunque, stabilire quale contenuto debbano avere, all'esito del bilanciamento tra i molteplici interessi pubblici o privati in gioco, i provvedimenti amministrativi. Tale principio, valido in via generale, è da affermare ancora con più forza quando, come nel caso di specie, il provvedimento amministrativo oggetto di sindacato sia stato adottato dal vertice politico-amministrativo, dotato di legittimazione democratica in quanto eletto a suffragio universale, di una delle Autonomie da cui la Repubblica è formata; e ad impugnarlo sia l'organo di vertice del potere esecutivo, anch'esso dotato di legittimazione democratica in quanto sostenuto dalla fiducia delle Camere». Tale precisazione può apparire scontata ma è indice della.

⁸⁷⁸ V. G. SOBRINO, *Misure "anti-Covid" e Costituzione: il T.A.R. Calabria promuove "a pieni voti" il Governo ed esalta le esigenze di unità nella gestione dell'emergenza sanitaria*, nota a T.A.R. Calabria, sez. I, 9 maggio 2020, n.

quell'occasione il T.A.R. Calabria ha accolto il primo motivo di ricorso in quanto l'ordinanza è stata emanata in carenza di potere, oltre a rilevare la violazione del principio di leale collaborazione da parte della Regione⁸⁷⁹.

Il caso in esame non è isolato ma è esemplificativo della tendenza delineatasi durante l'emergenza pandemica che ha visto crescere il contrasto politico tra livelli di governo, producendo un notevole contenzioso davanti ai T.A.R., chiamati a sindacare la legittimità delle ordinanze anche ai fini di garantire le competenze dello Stato ed a scongiurare il «rischio ulteriore, sul piano istituzionale, di atti emulativi di altre Regioni, che potrebbero ostacolare il ruolo del Governo nel controllo unitario della crisi.»⁸⁸⁰.

Nonostante la sede giurisdizionale non sia la più idonea per effettuare il delicato bilanciamento tra pubblici interessi contrapposti, la funzione di supplenza svolta ha confermato il ruolo del giudice amministrativo come giudice dell'emergenza⁸⁸¹.

2.4. Le ordinanze regionali durante la pandemia. Il c.d. sistema "a ventaglio"

L'esigenza di rispondere con prontezza ad un virus sconosciuto ha spinto ad un accentramento del potere statale nelle mani del Governo (con una conseguente marginalizzazione del ruolo del Parlamento) il quale ha optato per la creazione di un impianto normativo emergenziale con caratteristiche peculiari.

A partire dal decreto-legge n. 6 del 2020 poi convertito nella legge n.13 del 2020, il Governo ha valorizzato il decreto del Presidente del consiglio dei ministri eleggendolo a strumento centrale per l'individuazione delle misure di contrasto al Covid-19, delineando un sistema a doppio binario tra d.l. e d.P.C.M. in cui il coinvolgimento delle Regioni è di tipo debole, a differenza della primissima fase emergenziale⁸⁸².

Autorevole dottrina ritiene che i d.P.C.M. adottati durante l'emergenza pandemica altro non siano che ordinanze emergenziali dotate di valore sostanzialmente normativo in quanto caratterizzati da novità, generalità ed astrattezza⁸⁸³. Tale ultimo aspetto ha alimentato dubbi circa la legittimità, per atti amministrativi generali come i d.P.C.M., di contenere misure sospensive dei diritti costituzionalmente garantiti, alimentando la tesi che ritiene i decreti del Presidente del Consiglio adottati in pandemia atti sostanzialmente normativi poiché

841, in www.osservatorioaic.it, n. 5/2020. Un altro caso interessante è quello analizzato da G. Di COSIMO-G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *BioLaw Journal*, n.2/2020.

⁸⁷⁹ «Il contrasto nei contenuti tra l'ordinanza regionale e il d.P.C.M. 26 aprile 2020 denota un evidente difetto di coordinamento tra i due diversi livelli amministrativi, e dunque la violazione da parte della Regione Calabria del dovere di leale collaborazione tra i vari soggetti che compongono la Repubblica, principio fondamentale nell'assetto di competenze del titolo V della Costituzione». T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 9 Maggio 2020, n. 841.

⁸⁸⁰ T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, ord. 11 dicembre 2020, n. 241.

⁸⁸¹ M.A. SANDULLI, *Il giudice amministrativo come giudice dell'emergenza*, Webinar Fondazione Occorsio – 12 aprile 2021, in www.giustizia-amministrativa.it; L'autrice ritiene che «la risposta che il nostro sistema di giustizia amministrativa ha dato alla pandemia offra una riprova che, ferma l'opportunità di superare alcune criticità, il giudice amministrativo costituisca una "risorsa" fondamentale per assicurare l'effettività della tutela nei confronti del potere amministrativo e la "giustizia nell'amministrazione"».

⁸⁸² Si fa riferimento alle ordinanze 21 febbraio 2020 della regione Veneto e 23 febbraio 2020 della regione Lombardia, stipulate, d'intesa con il Ministro della Salute che hanno disposto alcune misure restrittive su base locale.

⁸⁸³ Essendo il Presidente del Consiglio "autorità nazionale di protezione civile" ai sensi dell'art. 3, comma 1°, lett. a), del Codice della protezione civile, sono a lui affidati poteri di ordinanza emergenziale che può, eventualmente, esercitare per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile. Cfr. M.LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, pag. 121.

dotati di un *quid novi* che li differenzia dal «*genus delle ordinanze sanitarie previste dall'art. 32 della l. 833 del 1978*»⁸⁸⁴.

Prescindendo da questioni dogmatiche di non semplice risoluzione, il d.l. n. 6 del 2020 accordava un ruolo formalmente sussidiario al potere di ordinanza emergenziale in capo alle Regioni, nonostante un ampio margine di intervento delegato alle autorità territoriali in via residuale⁸⁸⁵.

Con il successivo d.l. n. 19 del 2020 (art. 3, commi 1° e 3°) è stato consentito alle Regioni di introdurre, con ordinanza, esclusivamente misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti per far fronte a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, sempre nelle more dell'adozione del successivo d.P.C.M.⁸⁸⁶. Il d.l. n.33 del 2020 ha nuovamente esteso il ruolo delle Regioni nella gestione dell'emergenza consentendo, nelle more, la facoltà di introdurre misure derogatorie ampliative o restrittive rispetto a quelle nazionali, prima di un ritorno indietro avvenuto con il d.l. n. 125 del 2020 che ha nuovamente limitato la facoltà delle autorità regionali di adottare in autonomia misure ampliative delle libertà individuali prediligendo una strategia volta ad un maggior contenimento del virus⁸⁸⁷. La normativa appena richiamata non è esaustiva in merito all'evoluzione delle misure che sono state modulate nelle diverse fasi emergenziali, ma è utile per rendere l'idea del "microsistema" di competenze delineato da un insieme di atti normativi di non immediata comprensione.

Il potere di ordinanza in capo alle Regioni, a fronte dei medesimi presupposti emergenziali, ha avuto un andamento ondivago che sembra ricalcare le curve di incidenza del contagio virale, ampliandosi in presenza di dati sanitari in miglioramento e riducendosi in presenza di un aggravamento degli indicatori sul contagio, creando una "funzione amministrativa emergenziale locale" parallela a quella nazionale⁸⁸⁸.

Nonostante ciò, la "catena normativa" delle disposizioni richiamate appare coerente con il dettato della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

⁸⁸⁴ F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi del Covid-19*, in *www.federalismi.it*, 26/2020, p. 71.

⁸⁸⁵ Il d.l. n. 6/2020 precisa che i d.P.C.M. sono adottati sentiti i presidenti di regione ovvero il presidente della conferenza delle regioni e delle province autonome, a seconda dell'ampiezza del territorio interessato dalle medesime misure. Inoltre, ai Presidenti di regione e ai sindaci è attribuita la facoltà di adottare, nelle more dell'adozione dei medesimi d.P.C.M. e nei casi di estrema necessità ed urgenza, misure di contrasto alla pandemia, la cui efficacia è subordinata alla comunicazione al Ministro della salute entro le successive ventiquattro ore. L'art. 1 prevede infatti che, nei comuni o "nelle aree" "contagiate", queste possano adottare "ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica" (comma 1) a cui segue un elenco (non tassativo) piuttosto esteso di misure tipiche. L'art. 2 ha inoltre lasciato non pochi dubbi interpretativi siccome autorizzava, senza precisi limiti, le autorità competenti ad adottare «*ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1*».

⁸⁸⁶ Il d.P.C.M. del 26 aprile 2020 all'art. 2 comma 11° ha poi affidato alle Regioni il monitoraggio giornaliero dell'andamento epidemiologico e il conseguente potere, in capo al Presidente della regione, di proporre ulteriori restrizioni al Ministero della Salute. In tal modo i parametri relativi all'aumento del rischio sono predeterminati a livello nazionale mentre il compito di monitoraggio è affidato direttamente alle Regioni.

⁸⁸⁷ Le regioni, ai sensi dell'articolo 1 c.2° lettera a) d.l. n. 125 del 2020 potevano adottare misure anche ampliative «*nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute*».

⁸⁸⁸ V. DI CAPUA-I. FORGIONE, *Salus rei publicae e potere d'ordinanza regionale e sindacale nell'emergenza covid-19*, in *Giornale Dir. Amm.*, n.3/2020, pag. 330.

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale⁸⁸⁹. Il potere di ordinanza in caso di emergenze sanitarie è garantito all'ente territoriale secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza lasciando allo Stato, in caso di emergenza a carattere transnazionale, l'individuazione delle misure da operare a livello unitario e il coordinamento su tutto il territorio nazionale⁸⁹⁰. Peraltro, in un contesto in cui per ogni provvedimento di carattere sanitario emerge la necessità di un bilanciamento con differenti interessi primari collettivi, tale funzione dev'essere necessariamente svolta a livello statale. Il Governo ha, per tale motivo, legittimamente avocato alcune funzioni amministrative locali in ossequio al principio di sussidiarietà, accompagnato dalla chiamata in sussidiarietà della funzione legislativa⁸⁹¹.

Alla luce di quanto richiamato, la giurisprudenza amministrativa ritiene che il complesso quadro normativo emergenziale componga un sistema "a ventaglio" «fondato su un meccanismo "a doppia cedevolezza"». Più esattamente la doppia cedevolezza riguarda per un verso l'ipotesi in cui siano le Regioni ad intervenire, con ordinanza, in attesa di eventuali misure di carattere nazionale (c.d. cedevolezza invertita) e per altro verso l'ipotesi in cui sia il Governo ad ammettere in alcune materie un intervento sussidiario, più facilmente *in peius* ma eccezionalmente *in melius*, ad opera degli enti territoriali (c.d. cedevolezza ordinaria o pura)⁸⁹². La cedevolezza è legata alla perdita di efficacia della misura temporalmente precedente tra ordinanza regionale e d.P.C.M., sul presupposto dell'urgenza di provvedere nel mutato quadro epidemiologico.

In un contesto siffatto le ordinanze regionali avrebbero dovuto trovare uno spazio eventuale e residuale, eppure si è assistito ad un fenomeno di continua rincorsa tra ordinanza regionale e d.P.C.M. innescato dal sistema "a ventaglio".

A questo punto è legittimo domandarsi se il conflitto tra ordinanze e d.P.C.M. sia stato giustificato da presupposti sanitari in costante e rapido cambiamento o abbia nascosto un contrasto politico tra enti territoriali e governo centrale.

Varie Regioni hanno provveduto in deroga rispetto alla disciplina nazionale con misure simili o addirittura analoghe tra loro ma, in alcuni casi, senza effettuare una adeguata istruttoria. Per esemplificare si pensi alla normativa nazionale limitativa della libertà di circolazione e di spostamento, peraltro molto discussa.

Il combinato disposto dei commi 4° e 5° dell'art. 1 del d.l. 13 marzo 2021 n.30 prevedeva, nei giorni 3, 4 e 5 aprile 2021 coincidenti con le festività pasquali, le misure della c.d. "zona rossa" da applicarsi sull'intero territorio nazionale pur consentendo lo spostamento verso una abitazione privata per consentire la visita ad amici e parenti⁸⁹³. Diversamente, il rientro

⁸⁸⁹ V. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, ibid.

⁸⁹⁰ La Consulta nella nota sentenza n. 37/2021 si è pronunciata chiarendo che: «*fin dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978, si è stabilito che il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica spetta a Regioni ed enti locali, esclusivamente laddove l'efficacia di tali atti possa essere garantita da questo livello di governo, posto che compete invece al Ministro della salute provvedere quando sia necessario disciplinare l'emergenza sull'intero territorio nazionale o su parti di esso comprendenti più Regioni*» C. Cost., 24 febbraio 2021, n. 37.

⁸⁹¹ V. T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 9 maggio 2020, n. 841.

⁸⁹² T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III quater, 29 ottobre 2020, n. 11096.

⁸⁹³ L'art. 1 comma 5° e 4° del d.l. 13 Marzo 2021 dispongono rispettivamente: «*Nei giorni 3,4 e 5 aprile 2021, sull'intero territorio nazionale, ad eccezione della zona bianca, si applicano le misure stabilite dai provvedimenti di*

presso le proprie abitazioni è sempre stato consentito e sia il decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2 che il d.P.C.M. del 14 gennaio 2021 non hanno reiterato l'esclusione delle cd. "secondo case" (abitazioni non principali) ubicate fuori regione dal novero delle abitazioni cui è sempre consentito il rientro.

Il divieto di recarsi presso abitazioni secondarie all'interno del territorio regionale durante le festività pasquali è stato adottato dalle regioni Puglia, Toscana e Calabria ma nel caso delle ultime due il divieto riguardava esclusivamente i residenti fuori regione⁸⁹⁴.

La Liguria ha invece effettuato, con l'ordinanza del 30 Marzo 2021, n. 13/2021⁸⁹⁵, una interpretazione estensiva della fattispecie di abitazione ricomprendendo anche «*le imbarcazioni ormeggiate presso porti della Regione Liguria oltre che camper, roulotte e bungalow*» e, conseguentemente, vietando gli spostamenti verso le "secondo case" non soltanto per i residenti fuori regione ma anche per i liguri, salvo che per comprovati motivi di necessità ed urgenza. Il divieto di uscire fuori dal proprio comune di residenza veniva, dunque, esteso anche alle imbarcazioni ormeggiate nei porti liguri per il periodo tra il 31 marzo ed il 5 aprile 2021.

Una misura siffatta desta dubbi in merito al rispetto del canone di proporzionalità, e più specificamente all'elemento dell'idoneità a raggiungere il fine pubblico di tutela della salute, siccome l'impatto sanitario del divieto in capo al medesimo nucleo familiare convivente di spostarsi presso una "seconda casa" (e maggiormente per raggiungere una imbarcazione) è tutt'altro che dimostrato, mentre sono evidenti gli ulteriori sacrifici concernenti il diritto di proprietà e la libertà di spostamento richiesti. Peraltro, le motivazioni succinte (quando non addirittura *per relationem*) tipiche delle ordinanze regionali emergenziali, non facilitano la comprensione della disposizione richiamata.

Misure siffatte non sono state infrequenti nella perduranza del sistema normativo emergenziale, creando disparità di trattamento nel godimento di diritti e libertà individuali non sempre giustificate tra cittadini di territori diversi.

2.5. Note conclusive

A margine dell'analisi generale che ha riguardato l'ordinanza emergenziale con particolare riferimento alla *species* delle ordinanze regionali adottate in pandemia, è ora possibile effettuare delle brevi precisazioni.

È, innanzitutto, quanto mai evidente che gli strumenti *extra ordinem* necessitano di un uso attento e scrupoloso e non vadano, ove possibile, preferiti agli strumenti ordinari, dotati di ben altre garanzie procedurali e sostanziali, soprattutto in presenza di emergenze prolungate nel tempo. Inoltre, nel richiamare il ruolo che ha ricoperto il giudice amministrativo nel controllo sugli atti emergenziali, non è superfluo ricordare che tale sindacato, volto a

cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 per la zona rossa. Nei medesimi giorni è consentito, in ambito regionale, lo spostamento di cui al comma 4, primo periodo»; «è consentito, in ambito comunale, lo spostamento verso una sola abitazione privata abitata, una volta al giorno, in un arco temporale compreso fra le ore 5,00 e le ore 22,00, e nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni 14 sui quali tali persone esercitano la responsabilità genitoriale e alle persone con disabilità o non autosufficienti conviventi».

⁸⁹⁴ Ord. reg. Puglia, 26 marzo 2021, n. 88, in www.regioneuglia.it; ord. reg. Toscana, 20 marzo 2021, n. 29, in www.regionetoscana.it; ord. reg. Calabria, 27 marzo 2021, n.19, in www.regionecalabria.it

⁸⁹⁵ Ordinanza reg. Liguria, 30 marzo 2021, n. 13, in www.regioneliguria.it.

dirimere le controversie, è successivo ed eventuale e necessita di un impulso di parte per essere avviato. Per tale motivo la composizione dei conflitti inter-istituzionali, anche solo potenziali, sarebbe opportuno che venisse prioritariamente ricercata in sedi politiche, più idonee a delineare un modello efficiente e condiviso di gestione dell'emergenza.

All'interno del sistema normativo pandemico lo spazio per ordinanze volte a diversificare, in maniera irragionevole, le discipline sui territori, avrebbe dovuto essere estremamente ridotto in quanto le stesse avrebbero dovuto assumere, esclusivamente, funzione attuativa o, eccezionalmente, suppletiva dei d.P.C.M., in un'ottica di leale collaborazione. Diversamente dagli auspici, si sono registrate ordinanze regionali che hanno previsto misure maggiormente restrittive anche in presenza di parametri sanitari migliori rispetto ad altri territori, celando, neanche troppo velatamente, una diversa valutazione tecnica del rischio ed una linea di indirizzo politico autonoma rispetto all'esecutivo nazionale⁸⁹⁶. Diversamente, le ordinanze contenenti misure *in melius* sono state meno frequenti in ragione del minor spazio che la normativa nazionale ha lasciato alle Regioni sul punto.

In ogni caso, il fenomeno che attiene all'utilizzo strumentale del potere di ordinanza, usata in qualche caso come "arma di ricatto" in mano ai Presidenti di regione nei confronti del Governo, è deprecabile ma, pur rappresentando una ferita aperta all'interno del rapporto stato-regioni, non spiega totalmente ciò che è avvenuto.

Le diversità di "colore" (non solo sanitario ma anche politico) delle Regioni italiane sono risalenti nel tempo ma alcuni elementi del regionalismo italiano, in particolar modo l'elezione diretta dei Presidenti delle giunte e la regionalizzazione dell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale, hanno alimentato crescenti dubbi negli ultimi tempi. L'ampia legittimazione popolare sul territorio e l'inossidabile stabilità della carica (certamente superiore a quella del presidente del Consiglio dei Ministri) ha rafforzato ulteriormente il ruolo dei c.d. "governatori" portando ad una accentuata personalizzazione del dibattito pubblico e ad un conflitto tra visioni istituzionali differenti.

In questo contesto va inquadrato l'uso "creativo" del potere di ordinanza, il quale ha prodotto, in presenza dei medesimi presupposti, misure disomogenee che hanno ingenerato ulteriore incertezza e svilimento nei cittadini, travolti da disposizioni mutevoli nel tempo e nello spazio⁸⁹⁷. Nell'opinione pubblica si è acuita la diffidenza nei confronti delle ordinanze emergenziali, in special modo quelle a contenuto limitativo di libertà individuali, a prescindere da quale sia l'Autorità adottante, poiché appaiono espressione di un potere autoritario. Nonostante ciò i cittadini chiamati al voto nelle elezioni amministrative del Settembre 2020, dopo vari mesi di restrizioni legati alla pandemia, hanno riconfermato quasi *in toto* i Presidenti uscenti, con percentuali di gradimento importanti e, in qualche caso, bulgare. Il consenso ricevuto è sintomatico del ruolo ormai consolidato delle Regioni, e dei suoi vertici politici, nel nostro sistema ed è dunque necessario riconoscere tale centralità anche nella gestione dell'emergenza. D'altronde già nel Codice della protezione civile (invero pensato per emergenze di altro genere rispetto alle pandemie) i poteri dei

⁸⁹⁶ V. le ordinanze n. 15, 23, 27 e 32 del 2021 della regione Campania. Sul rapporto tra le differenti decisioni assunte con ordinanza durante la prima fase della pandemia dalle regioni Lombardia, Veneto e Campania Cfr. V. DI CAPUA-FORGIONE, *Salus rei publicae*, cit. p. 330.

⁸⁹⁷ È il caso delle ordinanze in materia di istruzione adottate dalla regione Puglia. Cfr. M. TROISI, *Il diritto all'istruzione nelle ordinanze "creative" del presidente della regione puglia in tempi di pandemia da covid-19*, in www.dirittiregionali.it, n. 1/21.

livelli istituzionali periferici sono valorizzati, seppur nel rispetto dei principi cardine del nostro sistema, tra cui in special modo l'unità dell'ordinamento. Quest'ultima non trova una automatica garanzia nell'accentramento dei poteri nelle mani del Governo di Roma, ma è certamente connessa al principio di certezza del diritto che, mai come in questi ultimi mesi, è stato messo in crisi da un cattivo uso degli strumenti emergenziali.

Motivi di opportunità potrebbero innescare un processo di ulteriore emersione delle istanze regionali anche nella gestione di situazioni straordinarie che non potrebbe che originarsi da una modifica al Codice, volta a colmare le lacune che hanno reso necessario la predisposizione di un sistema normativo estemporaneo e, per certi versi, inadeguato.

Il sistema "a ventaglio" ha mostrato dei *vulnus* che hanno lasciato perplessi non soltanto alcuni interpreti ma anche gli stessi attori regionali i quali hanno, però, occupato uno spazio lasciato libero dalla normativa statale, inserendosi con ordinanze non sempre coerenti.

Nonostante ciò, l'ordinanza si è confermata quale utile strumento di flessibilità dell'ordinamento per fronteggiare l'emergenza, ragion per cui l'uso politico che ne è stato fatto in talune circostanze durante la pandemia non può ridimensionarne il ruolo all'interno del nostro sistema giuridico.

3. LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE ED EMERGENZA PANDEMICA: CONSIDERAZIONI SUL CASO CAMPANO

di Domenico Bruno

SOMMARIO: 3.1. Delimitazione del tema. – 3.2. La libertà di circolazione nel modello costituzionale: principali aspetti problematici. – 3.3. La portata applicativa del divieto contenuto nell'art. 120, co. 1, Cost. – 3.4. La libertà di circolazione nella vicenda pandemica: il caso campano. 3.4.1. La prima ondata. 3.4.2. La seconda ondata. – 3.5. Alcune considerazioni conclusive.

3.1 Delimitazione del tema

Questo contributo si colloca nel dibattito sul tema delle modalità di gestione normativa dell'emergenza sanitaria. La prospettiva dell'indagine guarda, in particolare, al tema delle limitazioni alla libertà di circolazione recate dalle Regioni italiane durante la pandemia, di cui si compie una ricostruzione per linee essenziali, per poi analizzarne specificamente le dinamiche con riguardo al caso campano.

Il tema più generale delle modalità di produzione normativa al cospetto della crisi sanitaria – com'è stato diffusamente notato già nei primi commenti a caldo⁸⁹⁸ – si rivela complesso e articolato, di rimarchevole rilievo teorico e di specifico interesse per i

⁸⁹⁸ Tali dinamiche, nella vicenda pandemica, sono state considerate da S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in www.rivistaaic.it, n. 2/20; U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in www.nomos-leattualitaneldiritto, n.1/ 20, p. 1 ss. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in www.rivistaaic.it, n. 2/20; P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, della forma di governo e sulla forma di stato*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. speciale/20, p. 299

molteplici piani di ricaduta. Infatti, esso coinvolge il sistema delle fonti (accentuandone le relative disarticolazioni), la forma di governo e il sistema dei partiti (mettendone in rilievo le tumultuose trasformazioni), chiama in causa il rapporto fra autorità e libertà. Alcune sfide del costituzionalismo contemporaneo, come quella di «conciliare garantismo e statalismo con strumenti diversi rispetto al passato»⁸⁹⁹, sono attraversate dall'analisi di questo tema; e, specie ai fini degli obiettivi di questa indagine, induce ad interrogarsi sul tipo di Stato che si è consolidato nella prassi a seguito della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione⁹⁰⁰.

L'analisi, in una prima parte *teorica*, considera l'art. 16 Cost. dal punto di vista delle sue possibili interpretazioni. In tale ambito si analizza la portata applicativa del divieto per le Regioni, previsto dall'art. 120, primo comma, Cost. di disporre misure limitative alla libera circolazione di cose e persone.

Una seconda parte, di *studio di caso*, osserva le integrazioni e i conflitti tra le restrizioni statali della libera circolazione dei cittadini e quelle previste dall'ordinamento regionale campano.

Una terza parte, *problematica*, prova a verificare, sulla base delle risultanze empiriche raccolte e anche in chiave prospettica, il rendimento del regionalismo italiano alla prova delle emergenze. In questo contesto, si compie una riflessione di respiro più ampio, che mette a tema – congiungendoli – i profili legati ai cortocircuiti venuti in rilievo durante la pandemia a quelli connessi alle disfunzioni del modello di governo multilivello ascrivibili ai tentativi di riforma intervenuti nel corso del tempo.

Sul piano del metodo, in linea con l'approccio del gruppo di ricerca, si utilizza il dato teorico alla luce della osservazione di quello fattuale. Ciò, d'altronde, pare coerente con l'oggetto di studio, per definizione segnato da una prassi in divenire, così come fisiologicamente accade quando si ragiona di vicende emergenziali dai tratti inediti.

Quanto all'analisi delle modalità di governo delle situazioni eccezionali, merita ricordare che esse sono di per sé straordinarie quando necessitate dall'emergenza. Circostanza che assume rilievo ancora maggiore quanto al campo di azione del decisore politico quando – come nella vicenda italiana – si colloca in ordinamenti sprovvisti – per specifica scelta del Costituente – di una disposizione costituzionale sullo stato di emergenza o di eccezione⁹⁰¹.

⁸⁹⁹ ID., *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 241.

⁹⁰⁰ In tal senso, E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/20, p. 592.

⁹⁰¹ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., p. 4. Pare opportuno rilevare che durante i lavori della II Sottocommissione dell'Assemblea costituente il tema di una razionalizzazione dell'emergenza fu affrontato a seguito della proposta dell'on. La Rocca. Tuttavia, la Sottocommissione esclude la possibilità di inserire una clausola sullo stato di assedio nel testo costituzionale e, addirittura, discusse della situazione «specularmente opposta alla prima: il divieto di prevedere lo stato di assedio in Costituzione». Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. G. DE MINICO, *Costituzione, emergenza, terrorismo*, Jovene, Napoli, 2017, p. 34 ss.; B. CHERCHI, *Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, pp. 1108 ss.; F. COLONNA, *Stato di pericolo pubblico e sospensione dei diritti di libertà dei cittadini*, in *Dem. Dir.*, 1967, pp. 263 ss. Come noto, i padri costituenti italiani, scelsero di non prevedere disposizioni che, in nome dell'emergenza, potessero dare potenzialmente luogo a modifiche dell'ordine costituzionale. Era vivo, infatti, nella memoria dei Costituenti, il ricordo dell'utilizzo distorto da parte di Adolf Hitler dello stato di necessità previsto dall'art. 48 della Costituzione di Weimar. Sul punto si v. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Torino, Giappichelli, 2006. Forse merita considerare che durante la vicenda

In questo quadro – diverso da altri ordinamenti costituzionali⁹⁰² – la gestione delle emergenze è stata rimessa a una disciplina «ambigua, debole e frammentata»⁹⁰³: si tratta, in particolare, dell'art. 78 Cost. che disciplina lo stato di guerra; dell'art. 77 Cost., che prefigura lo strumento normativo eccezionale e derogatorio per rispondere a situazioni urgenti e di straordinaria necessità; dell'art. 120, comma secondo, Cost. che introduce il potere sostitutivo del Governo nell'esercizio delle competenze legislative regionali nelle ipotesi in cui sorga un «pericolo grave per la sicurezza e l'incolumità pubblica»⁹⁰⁴.

In ragione della limitata portata applicativa dell'art. 78 Cost. e della complessità procedurale dell'art. 120, comma secondo, Cost.⁹⁰⁵, la risposta alle emergenze è affidata prevalentemente alla decretazione d'urgenza⁹⁰⁶. Tuttavia, in un contesto di «crisi

pandemica è si è riproposta la questione sulla necessità di introdurre una *emergency clause* tesa al riequilibrio del riparto di competenze fra Stato e Regioni nelle emergenze. Tuttavia, è stato in rilevato in dottrina come tali interventi, mossi «dalle suggestioni del momento» sarebbero «controindicati», anche in ragione del fatto che le clausole emergenziali, in quegli ordinamenti in cui risultano positivizzate a livello costituzionale, durante la vicenda pandemica non sono state attivate. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., pp. 534-535.

⁹⁰² A tal proposito, particolare rilevanza assumono l'esperienza spagnola, quella francese e quella tedesca. Riguardo al caso spagnolo, l'art. 116 Cost. distingue lo stato di «allarme», di «eccezione» e di «assedio», disciplinando, in ciascun caso, seppur in via generale, l'assetto del rapporto Parlamento-Governo. Per quanto concerne il panorama francese, invece, da un lato, l'art. 16 Cost., prevede un'espansione dei poteri del Presidente della Repubblica in caso di minaccia «grave ed immediata» per le istituzioni della Repubblica, per l'indipendenza della nazione, per l'integrità del territorio, per l'esecuzione degli impegni internazionali o in caso di interruzione del regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali; dall'altro lato, l'art. 36 Cost. disciplina espressamente lo «stato d'assedio», decretato dal Consiglio dei Ministri e non prorogabile oltre dodici giorni senza una specifica autorizzazione del Parlamento. Infine, nel panorama ordinamentale tedesco, si distinguono due ipotesi differenti di eventi emergenziali. Da un lato, infatti, l'art. 35 Cost. prevede «casi particolare gravità», «catastrofi naturali» e «disastri particolarmente gravi» in cui ciascun Land può avvalersi delle risorse degli altri Länder oppure dello Stato centrale. Dall'altro lato, all'art. 91, è previsto uno «stato di emergenza interna» nei casi in cui sorga la necessità di «difendersi da un pericolo che minacci l'esistenza o l'ordinamento fondamentale libero e democratico della Federazione o di un Land». Anche in tali ipotesi si prevede sia una condivisione solidaristica delle risorse fra Länder; parallelamente, però, si prevede anche un potere del Governo di sostituirsi ai Länder nei casi in cui questi non siano disposti o in grado di affrontare il pericolo che su di essi incombe. A tal proposito viene precisato che l'ordinanza emessa per rendere operativa tale sostituzione «deve essere revocata dopo la cessazione del pericolo, o in qualsiasi momento su richiesta del Bundesrat». Per un'analisi più ampia di tali profili si v. L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in www.federalismi.it, 5 maggio 2020.

⁹⁰³ Così F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in www.rivistaaic.it, n. 3/20, p. 2.

⁹⁰⁴ In tal senso, B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in www.federalismi.it, n. 6/20, V-VI.

⁹⁰⁵ Per alcune considerazioni sull'impossibilità di applicare analogicamente lo stato di guerra si v. S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., n. 2/20; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in www.rivistaaic.it, n. 2/20, p. 559. Per quanto concerne, invece, le disfunzioni procedurali dell'art. 120 Cost., comma secondo, si v. E. CATELANI, *Il rapporto fra Stato e Regioni al tempo del coronavirus. Una premessa*, in www.gruppodipisa.it, n. 2/20, p. 275.

⁹⁰⁶ Pare opportuno rilevare che sempre più di frequente nelle emergenze il decreto-legge «da fonte di produzione» è stato ridotto a «vera e propria fonte sulla produzione di altri atti giuridici di varia natura». Tale tendenza si rinviene, come è noto, anche nella vicenda pandemica in cui il decreto-legge è stato prevalentemente utilizzato come fonte di autorizzazione dei d.P.C.M., aprendo ad una ulteriore dislocazione delle fonti anche sul piano nazionale. Così G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fascicolo speciale/20, p. 357. Questa «degradazione» della decretazione d'urgenza può essere considerata una conseguenza del processo di «normalizzazione» cui è stata sottoposta, sin dall'XI Legislatura, la decretazione d'urgenza nella prassi politico istituzionale. Sul punto, per un'analisi si v. *passim* U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo*

eccezionali le cui necessità di contrasto variano di giorno in giorno e a seconda dei territori»⁹⁰⁷, si è avvertita la necessità, da un lato, di avvalersi di strumenti normativi più celeri; dall'altro, di includere i vari livelli di governo nella definizione della reazione ordinamentale, introducendo un complesso di provvedimenti amministrativi *extra-ordinem*, articolatosi sul modello delle «catene normative»⁹⁰⁸. Negli interstizi di questo sistema normativo emergenziale si è collocato l'attivismo normativo dei Presidenti delle Giunte regionali, oggetto delle riflessioni che seguono.

3.2 La libertà di circolazione nel modello costituzionale: principali aspetti problematici

Prima di considerare le limitazioni della libertà di circolazione della Regione Campania durante la vicenda pandemica, pare opportuno compiere qualche notazione ricognitiva sulle disposizioni che, nel modello costituzionale, tutelano la libera circolazione. In tal senso, vengono in rilievo l'art. 16, comma primo, Cost. che riconosce, ad «ogni cittadino»⁹⁰⁹, il diritto di «circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza»; l'art. 35 Cost., che tutela la libertà di emigrazione e l'art. 120, comma primo, Cost. che vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che limitino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose.

Sorvolando sui profili problematici ascrivibili specificamente alla libertà di espatrio⁹¹⁰, un piano di riflessione sicuramente centrale attiene all'individuazione del *discrimen* tra libertà di circolazione e libertà personale, in ragione delle differenti garanzie previste dal modello costituzionale per le limitazioni della prima e della seconda⁹¹¹. Sul punto – a fronte di posizioni diverse in dottrina⁹¹² – si registra un consolidato orientamento della

a partire dal caso Covid-19, cit., p. 18. Considera questa dinamica, parlando di «effetto domino», G. SILVESTRI, *Covid e Costituzione*, in www.unicost.eu, 10 aprile 2020, par. 1.

⁹⁰⁷ Così E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in www.rivista.biodiritto.org, n.1/20, p. 95. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. ID., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

⁹⁰⁸ Così M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit.; In tal senso si v. anche A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in www.dirittiregionali.it, n. 1/20, p. 525.

⁹⁰⁹ Come rilevato in dottrina, «trattandosi di una libertà civile, è da ritenersi che la norma costituzionale si applichi anche ai non cittadini». In tal senso, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enc. dir.*, VII, 1960, p. 16.

⁹¹⁰ Sul punto si rinvia a U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1989. Considera tale profilo nell'emergenza contingente G. SANTOMAURO, *Sicurezza e frontiere: le politiche migratorie nell'emergenza europea e italiana*, in www.federalismi.it, n. 13/21, pp. 222 ss.

⁹¹¹ Pur essendo «facilmente confondibili tra loro», riguardando entrambe la «libertà di movimento e di stasi della persona», tali libertà presentano una significativa differenza quanto agli strumenti di tutela: la libertà personale, infatti, è garantita da una doppia riserva, di legge e di giurisdizione, e dalla possibilità di impugnare per violazione di legge i provvedimenti limitativi innanzi la Corte di cassazione; quella di circolazione, invece, risulta essere tutelata esclusivamente da una riserva di legge rinforzata per contenuto. Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, cit., p. 16.

⁹¹² Secondo un primo orientamento, la dicotomia libertà personale-libertà di circolazione si configura come emanazione della contrapposizione tra persona e spazio. In quest'ottica, la prima considera la persona «in rapporto con un luogo o con altri soggetti» e, dunque, nella «vita relazione» mentre la seconda si riferisce all'individuo «in sé e per sé», nel suo assumere «un qualsiasi contegno esternamente rilevabile». Cfr. G. VASSALLI, *La libertà personale*

giurisprudenza costituzionale: privilegiando la dimensione applicativa, la Corte estende il complesso delle garanzie previste dalla Costituzione per la libertà personale a tutti quei provvedimenti in grado di provocare «una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da potere essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere, in cui si concreta la violazione dell'*habeas corpus*»⁹¹³.

Oltre a tale profilo, che nell'emergenza contingente si è riproposto con forza soprattutto per quanto concerne la qualificazione giuridica della quarantena⁹¹⁴, un'ulteriore questione rilevante risiede nell'individuazione del carattere della riserva di legge rinforzata relativa al diritto fondamentale contenuto nell'art. 16 Cost.⁹¹⁵. Nonostante alcune indicazioni

nel sistema delle libertà costituzionali, in *Scritti in memoria di Piero Calamandrei*, Cedam, Padova, 1957, V, p. 396. In tal senso, anche G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, 1967, p. 98 che considera «la libertà personale [...] fondata sulla considerazione della persona» mentre quella di circolazione «sulla considerazione del luogo». La contrapposizione spazio-persona come criterio discrezionale fra le due libertà è considerata da P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 171 nel definire la libera circolazione come libertà «spaziale e residenziale» dell'individuo. Un altro filone dottrinale, invece, colloca tale distinzione su un piano di natura applicativa, guardando alla natura del provvedimento limitativo: quando questo impone «un obbligo positivo» di circolare solo entro «una data circoscrizione territoriale», si tratta di una limitazione della libertà personale; invece, se il provvedimento dispone un mero «obbligo negativo di non circolare o soggiornare in determinate parti del territorio», esso incide sulla sola libertà di circolazione e di soggiorno. Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, cit., p. 16. In dottrina sia in alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa le due forme di libertà sono quasi considerate come coincidenti. Sul punto si v. G. AMATO, *Art. 16*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1977, Bologna, Zanichelli, p. 4. e Cons. Stato, Sez. I, Ad. 7 aprile 2020, aff. n. 260/2020)

⁹¹³ Cfr. Corte cost. sent. 68 del 1964. Questa posizione della Corte conferma l'orientamento già espresso nella sentenza n. 2 del 1956 in cui il Giudice delle leggi considerava le misure espresse di «un potere coercitivo sul destinatario del provvedimento» come limitative della libertà personale, mentre riconduceva quelle a carattere meramente obbligatorio e incapaci di provocare una coercizione fisica sul destinatario nell'alveo delle limitazioni della libertà di circolazione. Questa posizione poi si è ulteriormente definita con la sentenza n. 68 del 1964, in cui la Corte ha ulteriormente esteso lo spettro delle misure restrittive della libertà personale a tutti in casi in cui il provvedimento limitativo comporti una «degradazione giuridica del destinatario». Per un'analisi più ampia su tale orientamento della Corte costituzionale, si v. G. DOLSO, *Circolare liberamente. Principi, interpretazioni e disciplina emergenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 20 ss. Forse merita considerare che la Corte costituzionale sembra aderire a quella posizione della dottrina si considerano, ponendosi le «limitazioni connesse alle esigenze del processo penale» come confine ideale tra l'oggetto della libertà personale e quello delle «altre autonome fattispecie di libertà attinenti alla persona». In tal senso, P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, cit., p. 241. Seguendo tale orientamento, la libertà personale viene intesa come «libertà dagli arresti» e come «diritto al *writ of habeas corpus*» G. AMATO, *Art. 16*, cit., p. 4.

⁹¹⁴ In particolare, l'incertezza sulla chiara distinzione tra libertà personale e libertà di circolazione ha indotto la dottrina ad interrogarsi su quali garanzie dovessero essere rispettate per disporre la quarantena, unica misura idonea, in assenza di terapie a vaccini, a contenere il contagio. Tuttavia, tale misura, nell'incapacità di produrre una «degradazione giuridica» del destinatario, pare collocarsi nel quadro delle limitazioni della libertà di circolazione. Come rilevato in dottrina, infatti, non esprime né un «apprezzamento moralmente negativo del soggetto attinto» né una coazione fisica o morale e, pertanto, pare collocarsi al di fuori del perimetro delle misure limitative della libertà personale. Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., p. 126. In tal senso anche R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in www.giurcost.it, n. 3/20, p. 538. Pare opportuno segnalare che a questa posizione della dottrina se ne contrappone un'altra che considera la quarantena come non «molto dissimile» dagli arresti domiciliari o dalla detenzione domiciliare. Cfr. G. GATTA, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in www.sistemapenale.it, 2 aprile 2020, p. 5. Avalla questa impostazione di pensiero G. LATTANZI, *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, in www.giustiziainsieme.it, 2 aprile 2020.

⁹¹⁵ A tal proposito, una parte della dottrina, facendo leva sulla locuzione «in via generale» contenuta nella disposizione costituzionale, ritiene che la legge possa abilitare le autorità amministrative centrali e locali ad emettere ordinanze limitative della libera circolazione dei cittadini. Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno*

legislative e giurisprudenziali sembrano presupporre una qualificazione relativa⁹¹⁶, è forse utile riflettere specificamente sul fatto che, qualsiasi sia la qualificazione ad essa attribuita, una «sfera di discrezionalità» deve essere comunque fisiologicamente riconosciuta all'amministrazione nei casi in cui, per motivi di sanità o sicurezza, debbano essere previste limitazioni della libera circolazione dei cittadini⁹¹⁷. Nelle emergenze, soprattutto in quelle segnate da esigenze regolative non definibili *a priori*, pare ammissibile una dilatazione di tale discrezionalità, fino al punto da rendere ammissibili atti adottati per motivi di necessità

(libertà di), cit., p. 16. A Tale interpretazione, tuttavia ha ricevuto notevoli critiche da parte di coloro che ritengono la locuzione «in via generale» semplice espressione della volontà dei Padri costituenti di rendere illegittima ogni limitazione della libertà di circolazione arbitrariamente riferita a soggetti precisi. In tal senso, è stato rilevato come l'art. 16 Cost. autorizzi «solo quelle restrizioni fatte derivare da obiettive esigenze di sicurezza o sanità, senza richiedere apprezzamenti sulle qualità morali dei destinatari». Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, p. 961. Tale scelta interpretativa risulta avallata da M. GALIZIA, *La libertà di circolazione e soggiorno (dall'Unificazione alla Costituzione repubblicana)*, in P. BARILE, *La pubblica sicurezza. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1967; A. BARBERA – F. COCOZZA – G. CORSO, *Le situazioni soggettive*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, I, 1997. Tale opzione interpretativa è stata avallata anche dalla Corte costituzionale che – richiamando l'orientamento espresso con la sentenza n. 2 del 1956 – ribadì che «l'inciso in via generale deve intendersi nel senso che la legge debba essere applicabile alla generalità dei cittadini, non a singole categorie». Così Corte cost. sent. n. 68 del 1964. Invero, tale accezione della formula «in via generale» pare aderire agli orientamenti espressi dai Padri costituenti durante la seduta della Prima sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 20 settembre 1946. In particolare, l'On Basso, durante la discussione sulla parte della disposizione in cui si esplicitare la portata delle limitazioni della libertà in parola, propose di introdurre un riferimento a limiti imposti con carattere generale dalla legge. Con questo chiarimento che richiamava – come evidenziato dall'On. La Pira – la formula integrale della relazione dell'On. Mortati, si provò a render chiara l'impossibilità per le autorità esecutive di imporre limitazioni alla libertà in parola contro «una determinata persona o determinate categorie». Per un'analisi più ampia sui lavori preparatori all'art. 16 si v. G. DEMURO, *Art. 16*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006. Infatti, come rilevato da autorevole dottrina, la classificazione delle riserve in assolute e relative è «frutto esclusivo dell'elaborazione dottrinale e della giurisprudenza della Corte Costituzionale [e] raramente trova un sicuro fondamento nella formulazione testuale delle disposizioni costituzionali».

⁹¹⁶ Si pensi, ad esempio, ad alcune disposizioni del d. lgs. n. 285/1992 che, «in non pochi casi, prevedono anche l'esercizio di poteri normativi di ordinanza». Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 324-325. Tuttavia, occorre rilevare che – trattandosi di una libertà fondamentale – una parte della dottrina considera tale riserva come assoluta. In tal senso, A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 174; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992, p. 283» 7; M. CARTABIA – E. LAMARQUE, *I diritti dei cittadini*, in V. ONIDA – M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 116 ss. Durante l'emergenza pandemica, il dibattito sul punto si è rinnovato. Parte della dottrina, infatti, ha considerato le limitazioni della libertà di circolazione imposte dalla costante integrazione fra decretazione d'urgenza e provvedimenti amministrativi *extra-ordinem* illegittima. *Ex multis*, A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 2020; *passim* G. DOLSO, *Circolare liberamente. Principi, interpretazioni e disciplina emergenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 20 ss. Altra parte, invece, ha escluso una disarticolazione del sistema delle fonti del diritto, ritenendo – al di fuori di qualche «slabbratura» dell'ordinamento costituzionale – la risposta ordinamentale alla pandemia compatibile con il figurino costituzionale. In tal senso, *ex multis*, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 2. A tal proposito, pare opportuno comunque registrare un margine «fisiologico» di incertezza, essendo la distinzione tra riserva assoluta e relativa stata elaborata, in assenza di una esplicita distinzione nel testo costituzionale, dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1993, pp. 62 ss.

⁹¹⁷ Infatti, come rilevato dalla Corte costituzionale, «le leggi e, tanto meno, la Costituzione non possono prevedere e disciplinare tutte le mutevoli situazioni di fatto né graduare in astratto e in principio le limitazioni poste all'esercizio dei diritti» Così Corte cost. sent. n. 2 del 1956.

ed urgenza, diretti ad una generalità di cittadini e specificamente autorizzati da una legge che ne indichi presupposti, materie, finalità dell'intervento e autorità competente⁹¹⁸.

Da questo quadro emerge già un possibile perimetro entro cui collocare i provvedimenti emergenziali di matrice regionale che limitano «la libertà di stasi e movimento dei cittadini»⁹¹⁹. Infatti, la preclusione di un «affidamento della potestà punitiva» a livelli di governo differenti da quelli dello Stato centrale⁹²⁰, impedisce alle ordinanze regionali di invadere la libertà personale, provocando una «degradazione giuridica»⁹²¹ dei destinatari del provvedimento. Specularmente – in ragione della competenza concorrente in materia di protezione civile e di tutela della salute prevista dall'art. 117, comma terzo, Cost. e dei poteri emergenziali riconosciuti da alcune fonti primarie⁹²² – le autonomie regionali, nel rispetto dei presupposti, delle materie e del contenuto fissati dalla «fonte legittimante»⁹²³, possono adottare provvedimenti dal carattere meramente obbligatorio tesi a limitare la libera circolazione dei cittadini.

⁹¹⁸ In tal senso, Corte cost. sent. n. 616 del 1987. Pertanto, la possibilità di adottare provvedimenti emergenziali in deroga alle leggi vigenti – nel rispetto del principio di legalità in senso formale – deve essere espressamente prevista da una fonte di rango primario. Inoltre, in attuazione del principio di legalità in senso sostanziale, tale fonte non deve limitarsi alla generica previsione dell'adottabilità di tali provvedimenti *extra-ordinem*, ma deve, altresì, indicare – come affermato dalla Corte costituzionale – il «presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata». Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., p. 115; U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., p. 24. Forse merita considerare che nella prassi politico istituzionale il requisito della straordinarietà dei provvedimenti *extra-ordinem* sembra esser stato di frequente trascurato. In particolare, l'utilizzo ordinario di ordinanze *extra-ordinem* previste dal Codice della protezione civile ha assecondato la preminenza dell'Esecutivo sia in senso «orizzontale», nel rapporto con il Parlamento, sia in senso «verticale», nel quadro ampio della *governance* multilivello. In tal senso, G. RAZZANO, *Inquadramento costituzionale delle ordinanze di protezione civile*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Brescia, Grafo Edizioni, 2011, p. 200. Su questa tendenza del Governo ad imporre la sua preminenza nel quadro ampio della forma di governo, assurgendosi ad assumere il ruolo di «dominus della legislazione» riflette U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Editoriale scientifica, Napoli, pp. 107 ss.

⁹¹⁹ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (Libertà di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, VII, 1960.

⁹²⁰ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale. Parte generale*, UTET, Torino, 2016, p. 76.

⁹²¹ Così Corte cost. sent. n. 68 del 1964. Sul concetto di «degradazione giuridica» riflette C. MORTATI, *Rimpatrio obbligatorio e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1960, p. 568.

⁹²² In tal senso, vengono in rilievo la l. n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale; il d.lgs. n. 152 del 2006, cd. Codice dell'ambiente e, infine, il d.lgs. n. 1 del 2018, cd. Codice della protezione civile, che ha assorbito la precedente l. 225 del 1992, istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione Civile. Più nel merito, l'art. 32 della legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale ha introdotto un potere di emettere ordinanze contingibili e urgenti nelle materie «di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria». Sul versante ambientale, invece, l'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006 ha abilitato il Presidente della Giunta Regionale ad emettere ordinanze tese a consentire il ricorso temporaneo a forme, anche speciali, di gestione dei rifiuti. Nello specifico, la fonte legislativa autorizza, attraverso tali provvedimenti contingibili e urgenti, a derogare a disposizioni legislative, pur assicurando il rispetto della normativa comunitaria e «garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente». Infine, il d.lgs. n. 1 del 2018, qualificando i Presidenti di Regione come «autorità di protezione civile», attribuisce loro un potere di emettere ordinanze *extra-ordinem* in caso di emergenze previste dall'art. 7, comma 1, lett. b), da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid-19*, in www.federalismi.it, n. 26/20, p. 69; G. DI COSIMO – G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in www.rivista.biodiritto.it, n. 1/20, pp. 184 ss.

⁹²³ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit. Considera criticamente rapporto fra decreto-legge e d.P.C.M. I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in www.questionegiustizia.it, 18 marzo 2020.

3.3 La portata applicativa del divieto contenuto nell'art. 120, co. 1, Cost.

Dopo aver fissato un limite in relazione a quelle situazioni soggettive rientranti nella sfera tutelata dalla libertà personale e definito il campo di azione dell'amministrazione nella decisione, si è scelto di concentrare la riflessione specificamente sul ruolo delle Regioni nella limitazione della libera circolazione dei cittadini durante le emergenze⁹²⁴.

Anche in questo caso, i profili di indagine sarebbero diversi: ma di sicuro e preliminare interesse è quello della legittimazione, da parte del vertice dell'Esecutivo regionale, ad adottare provvedimenti limitativi della libera circolazione. Un ostacolo in tal senso sembrerebbe essere rappresentato dall'art. 120, comma primo, Cost. che, nel porre un limite all'esercizio delle competenze legislative e amministrative, in un'ottica di «ulteriore rafforzamento»⁹²⁵ della tutela prevista dall'art. 16 Cost., impone alle Regioni il divieto di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone. Tuttavia, occorre considerare che la carica imperativa di tale previsione è stata notevolmente circoscritta dalla giurisprudenza costituzionale. Infatti, pur confermando il rilievo fondamentale assunto da tale disposizione⁹²⁶, la Corte, sin dall'inizio degli anni Novanta, ha chiarito che il divieto in essa contenuto non esprime «una preclusione assoluta» di stabilire limiti al libero movimento delle persone e delle cose⁹²⁷; in quest'ottica, tale potere è stato ritenuto espressione dell'autonomia politica e amministrativa riconosciuta dalla Costituzione in tutti i casi in cui «le disposizioni costituzionali che regolano il libero movimento delle persone o delle cose ammettono che la relativa disciplina possa essere posta anche da atti di esercizio delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni»⁹²⁸.

⁹²⁴ Tale questione venne affrontata, seppur in via implicita, già nella seduta del 20 settembre del Prima sottocommissione della Commissione per la Costituzione, in cui l'On. Marchesi, considerando le incertezze sull'attuazione del principio di autonomia, tenne a precisare che «nessun limite di spazio sul territorio nazionale può essere posto alla libera circolazione dei cittadini». Tali osservazioni vennero riprese dall'On. Mastrojanni che evidenziò i contrasti che, «dovendosi provvedere all'autonomia regionale», sarebbero potuti sorgere circa la possibilità di percorrere tutto il territorio dello Stato. Inoltre, sul punto, pare abbastanza chiara la posizione dei Costituenti anche guardando alla Relazione sui diritti pubblici subiettivi presentata dall'On. Mortati all'Assemblea Costituente, in cui viene esplicitato che con l'espressione «limiti solo di carattere generale» implica l'esclusione di «leggi particolari, regionali o personali». Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. la *Relazione all'Assemblea costituente, elaborata dalla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato consultabile al link: http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Voll.pdf*

⁹²⁵ Cfr. C. MAINARDIS, *Art. 120*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006. In tal senso, da un lato, l'art. 120 Cost. si configura come una «norma di proibizione», perché «contiene una serie di divieti per le Regioni, volti a tutelare in modo assoluto o quanto meno entro un certo ambito alcuni fondamentali diritti di libertà e altri principi costituzionalmente garantiti». Dall'altro, essa si inserisce fra le cd. «norme di garanzia», rappresentando «un ulteriore mezzo di rafforzamento» della tutela di beni giuridici «già di per sé stessi una tutela di diritto». Cfr. A. PUBUSA, *Art. 120*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, p. 444. Sulla natura dell'art. 120 Cost. come norma di garanzia riflette più analiticamente M. SCUDIERO, *Note sull'art. 120 della Carta costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963.

⁹²⁶ Infatti, essa esprime un principio fondamentale nella misura in cui «necessario a garantire i valori basilari dell'unità-indivisibilità e del pluralismo autonomistico» solennemente dichiarati dall'art. 5 della Costituzione. In tal senso, Corte cost. sent. 12 del 1963.

⁹²⁷ Così Corte cost. sent. 51 del 1991.

⁹²⁸ Più nel merito, al fine di valutare la legittimità di un provvedimento regionale limitativo della libera circolazione, secondo la giurisprudenza costituzionale, «occorre procedere a uno scrutinio articolato in tre gradi. Più

Tale orientamento è andato ulteriormente consolidandosi nella giurisprudenza costituzionale più recente: la Corte ha precisato che la garanzia di cui all'art. 120, comma primo, Cost. si attiva in tutti i casi in cui la limitazione della libera circolazione comporti la lesione di un interesse a «dimensione nazionale»⁹²⁹. In sintesi, è nella disponibilità del legislatore regionale la possibilità di adottare misure restrittive della libera circolazione nelle ipotesi in cui tali restrizioni non ledano un interesse la cui tutela costituzionale sia affidata allo Stato. Al contrario, nel caso differente, in cui il provvedimento limitativo comporti una lesione di un interesse statale, opera la preclusione dell'art. 120 Cost. che, in questa prospettiva, assume carattere assoluto⁹³⁰.

In questo contesto, è opportuno considerare che gli eventi emergenziali, come anticipato più sopra, favoriscono processi di rimodulazione del rapporto centro-periferie, ponendo lo Stato in una posizione di preminenza riguardo alla definizione della reazione ordinamentale alle circostanze straordinarie⁹³¹ e rimettendo alle Regioni, in un regime di «leale collaborazione tra ordinamenti», interventi «di natura attuativa ed esecutiva» della disciplina fissata a livello nazionale⁹³². Tuttavia, soprattutto durante quelle emergenze dai volti indefiniti, in cui il legislatore, statale e regionale, è chiamato di continuo ad innovare il quadro normativo, la linea di confine tra la mera attuazione e la definizione di politiche autonome diviene evanescente. In tal senso, l'emergenza epidemiologica (e, in essa il modello di limitazioni della libera circolazione) ha rappresentato un osservatorio privilegiato per studiare le possibili disfunzioni che possono sorgere nel quadro della *governance* multilivello. In questa prospettiva, si proverà a ricostruire l'intreccio tra provvedimenti statali e regionali che, nelle varie fasi dell'epidemia da Covid-19, si sono susseguiti e che – come ormai noto – hanno posto in tensione il sistema di distribuzione del potere tra i vari livelli di governo, rendendo – in non pochi casi – la risposta ordinamentale alla pandemia incerta o confusa.

3.4 La libertà di circolazione nella vicenda pandemica: il caso campano

La dialettica del rapporto Stato-Regioni, benché fisiologica, è venuta con maggiore forza in rilievo durante la vicenda pandemica: in considerazione della sua portata straordinaria,

precisamente, occorre esaminare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione». Così Corte cost. sent. 51 del 1991.

⁹²⁹ Cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Eum, Macerata, 2007, pp. 36-37.

⁹³⁰ Tale orientamento emerge dalle ultime tre decisioni della Corte costituzionale che approfondiscono il tema. Si tratta, più nello specifico, di Corte cost. sentt. 505 del 2002; 62 e 61 del 2005. Sul punto, Cfr. *Ibidem*.

⁹³¹ Come ribadito di recente dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 2021, nelle emergenze «ragioni logiche, prima che giuridiche» impongono una disciplina unitaria. Infatti, le emergenze impongono la necessità di «tenere conto di tutti gli interessi e diritti in giuoco, necessariamente su scala nazionale». Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., p. 133.

⁹³² Cfr. A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., p. 578 ss.

essa rappresenta *un* caso di studio – forse *il* caso di studio – da cui è utile muovere per valutare il rendimento della *governance* multilivello alla prova delle emergenze.

La reazione ordinamentale alla pandemia – lo si è detto – si è articolata sul modello delle «catene normative»⁹³³ e, in particolare, su ordinanze contingibili e urgenti di matrice statale e regionale che riconoscono in un intervento normativo di rango primario la propria «fonte legittimante»⁹³⁴. Si è trattato di innumerevoli provvedimenti che, dal punto di vista formale, hanno risposto al paradigma delle ordinanze sanitarie previste dalla legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale e del Codice della protezione civile ma che, dal punto di vista sostanziale, sono state conformate dalla decretazione d'urgenza⁹³⁵.

Fra le varie situazioni soggettive limitate, la libertà di circolazione – nell'assenza di terapie o vaccini – è stata quella che ha subito una compressione più incisiva. Nel prosieguo di questa indagine si proverà a render conto dei provvedimenti limitativi di tale libertà negativa, guardando, in particolare, all'integrazione fra misure di matrice governativa e ordinanze del Presidente della Giunta regionale campana. Per chiarezza espositiva l'emergenza epidemiologica sarà separata in due momenti differenti: la cd. «prima ondata», che copre il periodo febbraio-maggio 2020, segnato dalla prima intensa diffusione del contagio; il secondo, che parte dal settembre 2020 ed ancora in corso, caratterizzato, dal ritorno, dopo la tregua estiva, della pressione del *virus*.

3.4.1 La prima ondata

A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, le prime restrizioni alla libertà di circolazione venivano introdotte dal decreto-legge n. 6 del 2020 che autorizzava le «*autorità competenti*» sia a disporre un divieto di accesso e di allontanamento dai Comuni o dalle aree in cui si registrava almeno un caso di contagio da coronavirus⁹³⁶, sia «ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza»⁹³⁷.

Quanto alla fonte, si riconosceva nel d.P.C.M. lo strumento privilegiato per la previsione di tali misure⁹³⁸, introducendo un sistema a «vocazione accentrata»⁹³⁹, aperto sia ad un ruolo

⁹³³ Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., p. 133.

⁹³⁴ Cfr. *Ibidem*.

⁹³⁵ In quest'ottica, nell'esperienza pandemica sembra essersi creato un nuovo sistema di fonti emergenziali, aperto a provvedimenti *extra-ordinem* espressione di un «potere con latitudini mai sperimentate». Come rilevato in dottrina, infatti, si è trattato di un potere che «autorizza espressamente la sospensione, attraverso atti amministrativi generali con valore normativo [...] dell'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti» e, dunque, non solo teso alla deroga della legislazione ordinaria. Inoltre, si tratta di un «potere libero di adottare provvedimenti ritenuti più adatti». Infine, si tratta di provvedimenti amministrativi succintamente motivati o motivati *per relationem*. In tal senso, F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid-19*, cit., pp. 71 ss.

⁹³⁶ Cfr. d.l. 6/2020, art. 1, comma 1

⁹³⁷ Cfr. d.l. 6/2020, art. 2, comma 1. In dottrina sono state espresse notevoli perplessità sulla legittimità costituzionale di tale previsione, in ragione del suo configurarsi come una norma «meramente attributiva di potere» all'organo Esecutivo. P. CARROZZINO, *Libertà di circolazione e soggiorno, principio di legalità e gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in www.rivistaaic.it, n. 3/20, pp. 10 ss. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. L.A. MAZZAROLI, «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale. Di un *parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra-ordinem, con ovvio conseguente strapotere della p.a. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri*, in www.federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19 /20, pp. 12 ss.

⁹³⁸ Sul punto, *ex multis* si v. P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, della forma di governo e sulla forma di stato*, cit., p. 299.

delle autonomie regionali di “consulenza”⁹⁴⁰ dell’Esecutivo che di “temporanea supplenza”:
per un verso, infatti, si prevedeva un parere preventivo delle Regioni sulle misure governative⁹⁴¹; per un altro, in caso «di contingenza tanto pressante da impedire [la] tempestiva ordinanza proveniente dall’Esecutivo»⁹⁴², si riconosceva, ai Presidenti delle Giunte regionali, il potere di introdurre, «nelle more dell’adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri», le misure di contenimento e gestione del contagio previste dall’elenco della fonte primaria⁹⁴³.

Tale ultima previsione, dalla portata interpretativa incerta⁹⁴⁴, rendeva la normativa anti-Covid-19 non estranea a sovrapposizioni tra piani ordinamentali differenti e a controverse questioni interpretative⁹⁴⁵; ciò emerge, in particolare, dall’esperienza campana,

⁹³⁹ Cfr. d.l. 6/2020, l’art. 3, comma 1. In dottrina è stato rilevato che la scelta del legislatore di valorizzare la decretazione d’urgenza e i poteri di ordinanza della Presidenza del Consiglio, facendo leva sulle competenze esclusive in materia di ordine pubblico e sicurezza e di profilassi internazionale e sulle competenze concorrenti – «ora utilizzate secondo lo schema tipico delle materie concorrenti ora secondo il modello della chiamata in sussidiarietà» – abbia prefigurato un «assetto centripeto a ridotta leale collaborazione». Così E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. speciale /20, p. 379. Per un’analisi del consolidamento della preminenza dell’Esecutivo nel quadro ampio della forma di governo parlamentare, si v. U. RONGA, *Il Governo nell’emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit.

⁹⁴⁰ Pare opportuno considerare che anche nelle fasi ordinarie il processo decisionale si connota per un’intensa attività negoziale interistituzionale. Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, Cedam, Padova, 1984, pp. 156 ss. In questo quadro, la delegazione legislativa è stata considerata uno strumento privilegiato per assecondare i processi di negoziazione fra i vari livelli di governo dello Stato apparato. In tal senso, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990; ID., *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in www.federalismi.it, n. 2/07. Più di recente, tali dinamiche sono state considerate da U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

⁹⁴¹ Cfr. d.l. 6/2020, art. 3, comma 1. Più nello specifico, si prevedeva la consultazione del Presidente della Giunta regionale nel caso le misure riguardassero esclusivamente una sola Regione o alcune specifiche Regioni, ovvero da quello del Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni, nel caso in cui esse riguardassero il territorio nazionale. Per un’analisi sul ruolo del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, si v. 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 www.federalismi.it, n. 28/20, p. 25.

⁹⁴² Così S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., p. 539.

⁹⁴³ Cfr. d.l. 6/2020, art. 3, comma 2

⁹⁴⁴ In dottrina, il termine «nelle more» è stato interpretato in modo differente. Secondo la tesi maggioritaria, tale locuzione legittimava l’adozione di ordinanze regionali «solo prima delle ordinanze statali di protezione civile», limitando l’efficacia delle misure regionali sino all’entrata in vigore delle previsioni adottate a livello nazionale. In tal senso, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., p. 115.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., p. 539. Secondo la tesi minoritaria, invece, il periodo circoscritto da tale locuzione non si riferiva ad un singolo d.P.C.M., ma a più d.P.C.M. Pertanto, in quest’ottica, l’entrata in vigore di un provvedimento di matrice statale non vietava un intervento della Regione ma comportava che l’efficacia delle norme regionali sarebbe venuta meno «se e nella misura in cui» sarebbe intervenuta una disciplina statale contrastante sulla medesima fattispecie. In tal senso, quindi, «la norma regionale si dovrebbe inquadrare come cedevole rispetto a quella statale»; laddove, invece, «la norma regionale non sia contrastante con quella del d.P.C.M. ad essa successivo, ma sia soltanto più restrittiva, dovrebbe trovare applicazione il principio di specialità». In tal senso, G. BOGGERO, *Le “more” dell’adozione dei dpcm sono “ghiotte” per le regioni. prime osservazioni sull’intreccio di poteri normativi tra stato e regioni in tema di covid-19*, in www.dirittiregionali.it, n. 1/20, p. 363.

⁹⁴⁵ Come rilevato in dottrina, il d.l. 6/2020 risultava essere sfornito di una «disposizione di raccordo tra ordinanze statali e regionali in grado di troncarsi sul nascere eventuali antinomie applicative». Inoltre, esso non prevedeva alcuna disposizione in grado rafforzare la collaborazione tra i vari livelli della *governance*. Cfr. F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, cit., p. 72.

contraddistinta da episodi di “normalizzazione” di quel potere che la decretazione d’urgenza legittimava solo fino all’adozione delle misure di matrice governativa e, in un’ottica di «severa applicazione del principio di precauzione»⁹⁴⁶, da limitazioni regionali della libertà di circolazione ulteriori rispetto a quelle previste a livello statale⁹⁴⁷.

A tal proposito, emblematico è il caso dell’ordinanza n. 15 del 2020 del Presidente della Giunta regionale che – oltre a prefigurare un meccanismo sanzionatorio dalla dubbia natura⁹⁴⁸ – da un lato vietava, in aperto contrasto con le scelte politico-normative attuate dall’Esecutivo, l’attività di *jogging* su tutto il territorio regionale; dall’altro, nell’imporre a tutti i cittadini l’obbligo positivo di restare in casa, realizzava una sorta di

⁹⁴⁶ S. PARISI, *Non solo ordinanze, la Campania tra atti paranormativi e decisioni giudiziarie*, in *Le Regioni*, 2020, 4, p. 867.

⁹⁴⁷ Tra le 23 ordinanze regionali che hanno integrato la normativa prevista dal d.l. 6/2020, 10 hanno inciso la possibilità dei cittadini di muoversi senza condizionamenti. Si tratta delle ordinanze del Presidente della Giunta regionale nn. 1,3,6,8, 14,15, 17,20, 22, 24 del 2020. Il primo gruppo di ordinanze, nel quale rientrano le nn. 1,3,6, attua delle misure di prevenzione ad impatto minimo sulla libera circolazione dei cittadini, disponendo esse: esclusivamente per coloro i quali fossero rientrati in Campania dalle zone oggetto di provvedimenti restrittivi e di contenimento del contagio l’obbligo di comunicare il proprio rientro al Dipartimento di prevenzione dell’azienda sanitaria territorialmente competenze (ordinanza n. 1); l’applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui entrati in stretto contatto con i casi confermati di malattia infettiva diffusiva (ordinanza n. 3); la limitazione all’accesso alle isole del Golfo di Napoli da parte di gruppi organizzati di visitatori provenienti esclusivamente dalla Regioni e province interessate da un provvedimento restrittivo (ordinanza n. 6). Il secondo gruppo di misure, tese ad un’applicazione più rigida del principio di precauzione, presenta un impatto elevato sulla libera circolazione. Infatti, si impone, in attuazione dei poteri previsti dal decreto-legge n. 6 del 23 febbraio, a tutti gli individui rientrati in Campania della Regione Lombardia e dalle province interessate da provvedimenti anti diffusione del contagio di osservare la «permanenza domiciliare» con isolamento fiduciario, mantenendo lo stato isolamento per 14 giorni dall’arrivo e con divieto di contatti sociali e osservando il divieto di spostamenti e viaggi (ordinanza n. 8); la riduzione su tutto il territorio regionale, dei servizi di linea e non di linea dei servizi erogati dalle aziende del trasporto pubblico locale (ordinanza n. 14, poi prorogata dall’ordinanza n. 24). Tuttavia, la misura più incisiva della libera circolazione pare essere quella prevista dall’ordinanza n. 15 e prorogata dalla successiva ordinanza n. 23, essendo in essa previsto l’obbligo per i cittadini di «rimanere nelle proprie abitazioni», consentendo solo spostamenti temporanei e individuali motivati da comprovate esigenze lavorative. Un ulteriore blocco di ordinanze che possono essere isolate in questa prima fase di gestione dell’emergenza riguarda quelle che – in ragione della diffusione di “focolai” di contagio – prevedono, oltre alla sospensione dell’attività degli uffici pubblici, il divieto di accesso e allontanamento dal territorio comunale. Più nel merito, tali misure hanno riguardato i Comuni di Ariano Irpino (ordinanza n. 17), Sala Consilina, Caggiano, Polla, Atena Lucana (ordinanza n. 18) e Auletta (ordinanza n. 22). Sul punto, per un’analisi più dettagliata, si v. NOMOS CENTRO STUDI PARLAMENTARI, *Speciale Covid-19, le disposizioni di Governo e Regioni*, 23 aprile 2021, Roma.

⁹⁴⁸ Essa, infatti, prevedendo in caso di mancato rispetto del comando sia l’obbligo di «segnalazione al competente Dipartimento di prevenzione dell’Asl» sia quello di «osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario, mantenendo lo stato di isolamento per 14 giorni» pare prefigurare un meccanismo sanzionatorio quasi di natura penalistica, nella misura in cui esso sembra essere fornito di uno «scopo afflittivo-deterrente», risulta essere astrattamente riferibile a tutti i cittadini e pare esser fornita di un contenuto restrittivo-custodiale. Secondo questa prospettiva, pertanto, la sanzione prevista dall’ordinanza n. 15 sembrerebbe integrare i cd. *Engles criteria*, elaborati dalla Corte Edu e recepiti dalla Corte costituzionale italiana. Per un’analisi più ampia riguardo alla portata dei criteri fissati dalla giurisprudenza si vv. M. MANCINI, *La “materia penale” negli orientamenti della Corte EDU e della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle misure limitative dell’elettorato passivo*, in www.federalismi.it, n. 1/18, p. 2 ss; Cfr. F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 3 ss. In quest’ottica, il provvedimento considerato mostrerebbe profili di illegittimità ulteriori rispetto a quelli che emergono dalla semplice violazione della decretazione d’urgenza che ne conforma il contenuto poiché in violazione delle norme costituzionali che escludono l’attribuzione di una potestà punitiva alle autonomie regionali. Sul punto, per un’analisi più ampia, C. FIORE, S. FIORE, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 76.

«rovesciamento»⁹⁴⁹ delle scelte governative, nella misura in cui queste si limitavano a prevedere un obbligo negativo di astensione dagli spostamenti⁹⁵⁰.

Nell'ottica di contenere tali cortocircuiti fra ordinamento statale e regionale, originati tanto dall'incertezza del perimetro definito dalla decretazione d'urgenza quanto da forme di «attivismo»⁹⁵¹ degli attori regionali, il Governo circoscriveva «nei presupposti, nel contenuto e nell'efficacia» il potere di ordinanza dei «governatori»⁹⁵²: più nello specifico, si legittimavano, «nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale», i Presidenti delle Giunte regionali ad adottare, in caso di «un aggravamento del rischio sanitario» e «nelle more dell'adozione dei d.P.C.M.», «con efficacia limitata fino a tale momento», misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle previste dalla normativa statale⁹⁵³.

A seguito di tale intervento di razionalizzazione, pur nel quadro di intense frizioni istituzionali e veri e propri scontri sul piano della comunicazione politica⁹⁵⁴, sembrava

⁹⁴⁹ S. PARISI, *Non solo ordinanze, la Campania tra atti paranormativi e decisioni giudiziarie*, cit., p. 867. Sul punto si v. anche S. STAIANO, *De Luca, atti illegittimi. Ma non è un eversore*, in *Ilquotidianodelsud.it*, 18 marzo 2020.

⁹⁵⁰ In tal senso, si vv. i dd.P.C.M. 8 e 9 novembre 2020.

⁹⁵¹ Così S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., p. 541

⁹⁵² Cfr. E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., p. 391. Occorre considerare che oltre alla funzione di «consulenza preventiva» sulle misure di matrice statale già prevista dal precedente decreto, si ampliavano i poteri di iniziativa dei Presidenti delle Giunte regionali, riconoscendo loro il ruolo di possibili «promotori» dei dd.P.C.M.

⁹⁵³ In tal senso, d.l. n. 19 del 25 marzo 2020, art. 3, comma 1.

⁹⁵⁴ La tendenza dei «governatori» a contendere «la scena politica al capo del Governo nazionale», polarizzando su l'attenzione mediatica si configura come una delle cifre caratterizzanti l'emergenza pandemica e uno dei riflessi principali del processo di personalizzazione politica che ha attraversato, ormai da decenni, lo scenario partitico italiano; tuttavia, è soprattutto in questa fase – quella più concitata – che si assisteva al sorgere di un vero e proprio scontro tra le strategie comunicative messe in campo dalla Presidenza del Consiglio e quelle articolate dai Presidenti delle Giunte regionali. Sul punto, per un'analisi più ampia si v. F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella repubblica dei Presidenti*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/20. In questo quadro, mentre a livello nazionale si tentava di rassicurare la popolazione, trasferendo l'immagine di un'organizzazione multilivello pienamente in grado di fronteggiare la più grande crisi sanitaria del secolo, sul versante regionale si assisteva ad una narrazione tesa ad assecondare le istanze securitarie della popolazione. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. S. VENTURA, *La gestione della crisi e il meaning-making. Narrazione e manipolazione nelle conferenze stampa di Giuseppe Conte durante la pandemia da coronavirus*, in *Comunicazione politica*, n. 1/20. Anche in tal senso è emblematico il caso campano, in cui il Presidente della Giunta regionale, combinando forme consolidate e nuovi strumenti di comunicazione, definiva, enfatizzando l'efficacia del modello di governo regionale della pandemia rispetto a quello adottato a livello nazionale e dalle altre Regioni, una «narrativa dell'emergenza» in grado di «trasmettere un senso di sicurezza e protezione a un popolo impaurito». In questo quadro, segnato da un modello di comunicazione articolato su *social speeches* in grado di creare piattaforme di contatto diretto fra rappresentante e rappresentati, si sperimentava un modello di comunicazione *one to many*, attraverso cui il Presidente della Giunta regionale rappresentava l'intenzione, come *extrema ratio*, di adottare, in un'ottica di rigida applicazione del principio di precauzione, misure particolarmente incisive della libertà di circolazione. D. GIORDANO, *De Luca. La comunicazione politica di Vincenzo De Luca da sindaco a social star*, Area Blu, Cava de Tirreni, 2021. Fra i vari «eccessi» comunicativi del Presidente della Giunta regionale campana, si pensi, ad esempio, all'intenzione – poi mai realizzata – di chiudere i «confini» manifestata durante la diretta Facebook del 16 aprile 2020. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. A. D'ALIOIA, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei «propri confini»*, in www.dirittifondamentali.it, 18 aprile 2020. In quest'ottica sembra consolidarsi ancora una volta, e con forza rimarchevole, il saldo legame tra *media* e politica considerato da il legame tra *media* e personalizzazione della politica è stato analizzato da G.C. DE CESARE, *Media and politics: il sistema politico-istituzionale e i mezzi di comunicazione di massa*, in ID. (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Luiss Guido Carli, Roma, 2011, pp. 173 ss.

essersi raggiunto, sul piano strettamente normativo, un punto di equilibrio fra le limitazioni della libera circolazione predisposte dal centro e quelle definite a livello regionale⁹⁵⁵.

Tuttavia, al calare della pressione del *virus*, tra la fine del mese di aprile e l'inizio del mese di maggio 2020, il sistema rivelava tanto l'incapacità di assorbire le frizioni interistituzionali quanto quella di bilanciare esigenze di unitarietà e differenziazione. Infatti, in assenza di sedi di coordinamento adeguate, il sistema della sussidiarietà verticale veniva attraversato da spinte quasi opposte: da un lato, si collocava il legislatore statale, orientato ad affievolire lo stato di confinamento precauzionale imposto ai cittadini nelle fasi più gravi dell'emergenza; dall'altro, quello campano, più cauto nell'allentare le restrizioni della libertà di circolazione, anche dopo la definizione di politiche statali di contrasto all'emergenza più permissive. In tal senso, maggiori perplessità desta l'ordinanza regionale n. 39, che consentiva lo svolgimento di attività motoria nei pressi della propria abitazione, «con obbligo di distanziamento di almeno due metri da ogni altra persona» e solo nelle fasce orarie 6.30-8.30 e 19.00-22.00⁹⁵⁶. Anche tale provvedimento, infatti, sembra porsi al di fuori del perimetro disegnato dal d.l. n. 19 del 2020, perché, pur configurandosi come una misura ulteriormente restrittiva rispetto a quella prevista a livello statale, mancava del presupposto del verificarsi di un aggravamento del rischio sanitario e – dunque – sembrava presentare un vizio riguardo alle valutazioni di adeguatezza e proporzionalità⁹⁵⁷. Pertanto, nonostante la stretta, continuava ad emergere, in un contesto segnato dal forte «orientamento monocratico degli assetti ordinamentali», l'incapacità del Governo di contenere il «moto centrifugo» del potere, sostenuto dalla pulsione dei vertici degli Esecutivi decentrati a configurarsi come «risorsa e presidio della sicurezza dei “popoli” regionali»⁹⁵⁸.

Questa continua tensione induceva il legislatore statale, in un'ottica di prevenzione dei conflitti interistituzionali, ad un nuovo intervento sulla ripartizione delle competenze Stato-Regioni teso ad ampliare i margini d'intervento dei Presidenti delle Giunte Regionali. In particolare, il decreto-legge n. 33 del 2020 – varato in una situazione epidemiologica scandita dal sensibile calo della diffusione del contagio – definiva il potere delle Regioni di introdurre, «nelle more dell'adozione dei d.P.C.M. e con efficacia limitata a tale momento», semplicemente informando il Ministro della Salute, misure derogatorie sia di carattere ampliativo che restrittivo rispetto a quelle introdotte a livello statale⁹⁵⁹. Tuttavia, l'esercizio di tale potere veniva condizionato da un parametro di natura tendenzialmente “oggettiva”, essendo l'intensità delle misure necessariamente collegata all'attività di monitoraggio della

⁹⁵⁵ Infatti, le ordinanze nn. 26, 28, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 47 che – segnando una linea di continuità con i provvedimenti istitutivi della cd. *zona rossa* antecedenti al d.l. 19/2020 – disponevano, unitamente alla sospensione delle attività degli uffici pubblici, il divieto di accesso e allontanamento da alcuni Comuni. Si fa riferimento, in particolare, ad Ariano Irpino, Sala Consilina, Caggiano, Polla, Atena Lucana, Auletta (ordinanza n. 26 le cui disposizioni, sono state prorogate, esclusivamente per quanto concerne il primo fra i comuni citati, dapprima con l'ordinanza n. 33 e, successivamente con la n. 36), a Lauro (ordinanza n. 28), a Paolisi (ordinanza n. 29), Lauro (ordinanza n. 31), a Paolisi (ordinanza n. 34), Saviano (ordinanza n. 35), Letino (ordinanza n. 47).

⁹⁵⁶ Cfr. art. 6, ordinanza n. 39 del Presidente della Giunta della Regione Campania.

⁹⁵⁷ Infatti, non si registrava alcun peggioramento della situazione epidemiologica tale da giustificare una restrizione ulteriore allo svolgimento di attività motoria individuale «in prossimità della propria abitazione, purché comunque nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona» autorizzata dallo Stato. Sul punto, si v. d.P.C.M. 10 aprile 2020, art. 1, comma 1, lett. f).

⁹⁵⁸ Così S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., p. 543.

⁹⁵⁹ Cfr. d.l. n. 33 del 2020, art. 1, comma 16.

situazione epidemiologica e, in relazione a tale andamento, delle condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale.

Occorre, però, rilevare che neanche questo significativo “arretramento” dello Stato si rivelava idoneo a contenere l’espansione, forse ipertrofica, dei cortocircuiti del sistema. Infatti – come emergerà in prosieguo – la riduzione delle sovrapposizioni tra ordinamento statale e regionale non si collegava all’efficacia della soluzione ordinamentale ma semplicemente al calo della pressione del *virus* e al conseguente venir meno della necessità di adottare misure limitative della libertà di circolazione dei cittadini.

3.4.2. La seconda ondata

L’inefficacia della soluzione prevista dal decreto-legge n. 33 del 2020 rivelava chiaramente il suo volto a seguito dell’estate 2020, con l’arrivo della cd. “seconda ondata” del *virus*. Qui pare opportuno isolare due fasi ulteriori dell’emergenza: la prima, che copre il periodo agosto-novembre – segnata dalla prima risalita del numero dei contagi e dalla progressiva reintroduzione di limiti al libero esercizio della libertà di circolazione⁹⁶⁰ – in cui si registra una disciplina della dialettica Stato-Regioni in tendenziale continuità con il modello di governo previsto dal d.l. n. 33 del 2020⁹⁶¹; la seconda, ancora in corso, caratterizzata da un sistema di restrizioni dei diritti e delle libertà fondamentali imperniato sul calcolo dell’indice di trasmissibilità del *virus* e su un sistema di differenziazione territoriale a “carattere vincolato”.

Più nel merito, nella prima fase, le limitazioni della libertà di circolazione continuavano a basarsi su dd.P.C.M. adottati a seguito di una consultazione obbligatoria dei Ministri della salute, dell’interno, della difesa, dell’economia e degli altri eventualmente competenti per materie, nonché delle autonomie regionali. In questo quadro, si confermava, oltre al ruolo di “consulenza” preventiva, anche l’attività di “temporanea supplenza”: i vertici degli Esecutivi regionali, infatti, potevano adottare, «nelle more» della decretazione di matrice governativa e con efficacia limitata all’entrata in vigore di quest’ultima, sia provvedimenti ulteriormente restrittivi che ampliativi⁹⁶².

In questo contesto – segnato da ampi spazi decisionali delle autonomie – il vertice dell’Esecutivo campano introduceva, sin dai primi cenni di risalita della curva

⁹⁶⁰ Il decreto-legge n. 33 del 2020 aveva disposto la cessazione di tutte le misure limitative della libertà di circolazione all’interno del territorio regionale adottate ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 19 del 2020. Inoltre, l’intervento normativo, a decorrere dal 3 giugno 2020, prevedeva che gli spostamenti interregionali potessero essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell’articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, «in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree». In questo quadro, le uniche limitazioni della libertà di circolazione venivano previste solo per i soggetti la cui positività al Covid-19 fosse stata accertata attraverso un provvedimento dell’autorità sanitaria e fino all’accertamento dell’avvenuta guarigione. Cfr. d.l. n. 33 del 2021, art. 1.

⁹⁶¹ L’unica modifica della disciplina della dialettica Stato-Regioni risiede nella previsione del d.l. n. 125 del 2020, che restringeva il potere delle autonomie regionali di adottare misure derogatorie di carattere ampliativo. Infatti, mentre ai sensi del d.l. 33 del 2020 tale potere poteva essere esercitato a seguito di una semplice comunicazione al Ministro della Salute, a seguito del d.l. n. 125 esso presupponeva un’intesa tra Presidente della Giunta regionale e Ministro.

⁹⁶² Tale potere – lo si è detto – a differenza di quanto previsto dal d.l. 19/2020, veniva condizionato dall’attività di quotidiano monitoraggio regionale dell’andamento della situazione epidemiologica e, in relazione a tale andamento, alle condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale. Cfr. d.l. n. 33 del 2020, art. 1, comma 16.

epidemiologica, misure tese a comprimere in modo incisivo la libertà di movimento dei cittadini, aggravando le limitazioni previste a livello centrale: dapprima si ponevano adempimenti di diverso tenore per coloro i quali rientravano in Campania a seguito del periodo estivo⁹⁶³; successivamente, si limitava, a fronte delle “mere raccomandazioni” di natura statale di astenersi da spostamenti e viaggi⁹⁶⁴, la libera circolazione dei cittadini al solo territorio provinciale⁹⁶⁵. Questo approccio – ispirato ad una rigida applicazione del principio di precauzione e giustificato, secondo il Presidente della Giunta regionale, da un incremento dei contagi ritenuto eccessivo per l’organizzazione sanitaria territoriale⁹⁶⁶ – veniva ribadito anche successivamente, con l’introduzione sul territorio campano di un divieto di spostamento dalle ore 23.00 sino alle ore 5.00⁹⁶⁷.

Ora, forse merita considerare che tali provvedimenti, approvati in una fase di tendenziale risalita della curva epidemiologica, pur nella difficile interpretazione del termine «nelle more», sembrano essere in linea di principio legittimi; tuttavia, confermano il *trend* consolidatosi durante la *prima ondata*, nella misura in cui non si limitano a porre delle mere attuazioni delle politiche legislative governative. Al contrario, sembrano quasi essere espressione di scelte parallele o finanche alternative a quelle sviluppate e definite presso la sede nazionale.

Per tali ragioni, pur senza modificare il potere dei Presidenti delle Regioni di adottare misure ulteriormente restrittive, il Governo introduceva, dapprima con il d.P.C.M. del 3 novembre e, successivamente, con il d.l. n. 149 del 2020⁹⁶⁸, un sistema differenziato per “zone”, in cui il regime delle restrizioni delle libertà si riconduceva dall’indice di trasmissibilità del *virus*. Più nello specifico, sulla base dei parametri definiti dal documento

⁹⁶³ Si fa riferimento, in particolare, alle ordinanze nn. 68 e 71 del 2020. Con la prima, fatte salve tutte le disposizioni nazionali in tema di rientri dai paesi *extra* Schenghen e dell’Ordinanza del Ministro della Salute del 12 agosto 2020, si imponeva, a tutti i cittadini campani rientrati da vacanze all’estero di segnalarsi entro 24 ore dal rientro al competente Dipartimento di prevenzione dell’ASL per il monitoraggio della relativa situazione epidemiologica. Inoltre, per tali cittadini era previsto anche l’obbligo ulteriore di osservare, «nelle more dell’esito delle indagini di laboratorio, «l’isolamento domiciliare fiduciario». Con la seconda, invece, in ragione della diffusione di alcuni focolai di contagio nella Regione Sardegna, si prevedeva per tutti i cittadini rientrati in Campania da quella Regione l’obbligo di segnalazione entro 24 ore dal rientro al competente Dipartimento di prevenzione della ASL di appartenenza ai fini delle attività di monitoraggio della situazione epidemiologica. Anche per tali cittadini veniva previsto l’obbligo di osservare l’isolamento fiduciario sino alla comunicazione dell’eventuale esito negativo degli esami.

⁹⁶⁴ Il d.P.C.M. 24 ottobre 2020, infatti, all’art. 4 prevedeva una mera “forte raccomandazione” per tutte le persone fisiche «di non spostarsi con mezzi di trasporto pubblici o privati, salvo che per esigenze lavorative, di studio, per motivi di salute, per situazioni di necessità o per svolgere attività o usufruire di servizi non sospesi». Per un’analisi sull’obbligatorietà di tale forma di *moral suasion* si v. G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/20, p. 567 ss.

⁹⁶⁵ In tal senso, art. 3, ordinanza n. 82 del 2020 del Presidente della Giunta regionale campana. Forse merita considerare che in dottrina le limitazioni *infra*-regionali della libertà di circolazione sono state ritenute ammissibili, in ragione del combinato disposto degli artt. 16 e 120 Cost., «allorquando, motivate da esigenze di sanità e di sicurezza, siano ristrette ad aree circoscritte del territorio regionale così da non tradursi in un impedimento alla circolazione fra le Regioni». In quest’ottica, la legittimità di un provvedimento regionale che limiti «la circolazione delle persone entro il territorio dell’ente autonomo è rimessa a criteri di ragionevolezza operanti almeno per i cittadini non sono in relazione ai motivi di sanità e sicurezza ex art. 16 Cost., ma anche in rapporto al divieto di ostacolare la circolazione di persone fra le Regioni». A. PUBUSA, *Art. 120*, cit., p. 449 ss

⁹⁶⁶ Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. le motivazioni dell’ordinanza n. 83 del 2020.

⁹⁶⁷ Cfr. art. 1, ordinanza n. 83 del 2020 del Presidente della Giunta regionale campana.

⁹⁶⁸ In particolare, l’art. 30 del decreto-legge citato recepisce il modello di differenziazione territoriale previsto dal d.P.C.M. del 3 novembre 2020.

di “Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale”⁹⁶⁹, si individuavano quattro livelli di rischio differenti; a ciascuno di essi corrispondeva – secondo un meccanismo di progressiva incisività, proporzionalmente legato alla diffusività dell’epidemia – un differente grado di limitazioni delle libertà costituzionali e della libertà di circolazione in specie⁹⁷⁰. In quest’ottica, settimanalmente, si definiva, con ordinanza del Ministro della Salute, sentito il parere del Comitato tecnico scientifico sull’attività di monitoraggio regionale nonché sui dati elaborati dalla cabina di regia Stato-Regioni⁹⁷¹, il diverso livello di rischio in cui si collocava ciascuna Regione e, in ragione di tale collocazione, quale fosse il complesso di misure idonee a contenere la diffusione del virus. Pertanto, da un sistema in cui la differenziazione si basava su provvedimenti di natura *extra-ordinem* regionali, si passava ad un meccanismo in cui essa veniva prevalentemente definita, pur a seguito di una consultazione con le autonomie regionali, presso la sede governativa, e, in particolare, dal Ministro della Salute⁹⁷².

⁹⁶⁹ Si fa riferimento al documento condiviso dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome l’8 ottobre 2020.

⁹⁷⁰ Più nel merito, venivano introdotti quattro tipi di scenari in relazione al tasso di diffusività dell’epidemia, calcolato sulla base di algoritmo basato su 21 indici differenti, e per ciascuno di essi veniva previsto un preciso strumentario di limitazioni. Lo scenario 1 (trasmissione localizzata) si attribuiva alle Regioni in cui, in relazione al monitoraggio settimanale, veniva registrato, per 21 giorni consecutivi, un indice di trasmissione del contagio (Rt) inferiore a 1. Tale situazione, pertanto, si caratterizzava per un tasso di diffusione della pandemia prevalentemente associato a focolai precisamente identificati che rendeva non applicabili le misure restrittive previste dai d.P.C.M., se non in relazione a determinate attività particolarmente rilevanti dal punto di vista epidemiologico. Lo scenario 2 (trasmissibilità sostenuta e diffusa ma gestibile dal sistema sanitario nel breve-medio periodo) era conformato da un indice di contagio compreso tra i valori di trasmissione del contagio compresi tra 1 e 1,25. Per tale situazione si prevedevano moderate restrizioni dei diritti e delle libertà fondamentali. In particolare, per quanto concerne la libertà di circolazione, venivano consentiti spostamenti senza limiti di orario verso tutto il territorio nazionale solo per comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o motivi di salute. Invece, per quanto concerne gli spostamenti non motivati da ragioni di necessità, in questa situazione epidemiologica erano consentiti solo spostamenti all’interno dell’area regionali ovvero verso Regioni collocate nella stessa categoria di rischio o inferiore. Lo scenario 3 (situazione di trasmissibilità diffusa con rischi di tenuta del sistema sanitario nel medio periodo) si connotava per un tasso di diffusione dell’epidemia compreso tra 1,25 e 1,5. In tale situazione epidemiologica venivano previste significative limitazione della libertà di circolazione. Infatti, pur consentendo gli spostamenti senza limiti di orario verso tutto il territorio nazionale per comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o motivi di salute, si limitava la libertà di circolazione al solo territorio comunale e dalle ore 5.00 alle ore 23.00. Infine, lo Scenario 4 (trasmissibilità molto alta) si caratterizzava per un indice di contagio elevato e superiore ad 1,5. Nelle Regioni in cui si registrava tale indice di trasmissione del contagio si assisteva ad una compressione pressochè totale della libertà di circolazione, essendo consentiti spostamenti solo per comprovati motivi di lavoro, salute o necessità. Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. il documento di “Prevenzione e risposta a Covid-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale”, consultabile tramite il [link https://www.iss.it/documents/20126/0/COVID+19_+strategia_ISS_ministero+%25282%2529.pdf/ec96c257-44d7-e2a4-cc06-00acc239bce3?t=1602582682471](https://www.iss.it/documents/20126/0/COVID+19_+strategia_ISS_ministero+%25282%2529.pdf/ec96c257-44d7-e2a4-cc06-00acc239bce3?t=1602582682471); le Faq predisposte dal Governo, consultabili tramite il [link https://www.governo.it/it/articolo/domande-frequenti-sulle-misure-adottate-dal-governo/15638#](https://www.governo.it/it/articolo/domande-frequenti-sulle-misure-adottate-dal-governo/15638#)

⁹⁷¹ In questo quadro, le valutazioni le valutazioni riguardo l’adeguatezza e la proporzionalità delle misure venivano rimesse ad una interlocuzione tra Esecutivo nazionale e Comitato tecnico scientifico. Sul ruolo del comitato tecnico-scientifico nel «modello di decisione» si v. U. RONGA, *Il Governo nell’emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., p. 29. Tali profili sono stati anche considerati da M. LUCIANI – I. CIOLLI, *Le Parlement au temps du coronavirus, Italie*, in *Étude Fondation Robert Schuman*, 2020, p. 4; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e stato di prevenzione*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/20, p. 592.

⁹⁷² Riflette su tale sistema T.E. FROSINI, *Le Regioni colorate e differenziate: come combattere la pandemia nei territori*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/21.

Tale sistema, dal carattere rigido, nella misura in cui l'interpretazione dell'attività di monitoraggio veniva concentrata presso il Ministero della Salute, si rivelava idoneo a contenere l'espansione ipertrofica di provvedimenti regionali, segnando un definitivo passaggio da un sistema di limitazioni della libertà di circolazione "caotico" ad uno tendenzialmente più lineare⁹⁷³.

3.5 Alcune considerazioni conclusive

L'indagine condotta permette di trarre qualche considerazione conclusiva sulle limitazioni regionali della libera circolazione delle persone durante le emergenze e, in via più generale, di riflettere sul rendimento del regionalismo italiano alla prova della pandemia.

Nella prima parte dell'indagine, si è provato a definire un perimetro ideale entro cui dovrebbero collocarsi le limitazioni della libera circolazione dei cittadini. In tal senso, da un lato, è stato richiamato il criterio discrezionale per distinguere misure limitative della libertà personale da mere restrizioni della libertà di movimento; dall'altro, sono stati definiti i limiti della fisiologica sfera di discrezionalità che spetta, a prescindere dalla qualificazione della riserva di legge di cui all'art. 16 Cost. (i cui profili problematici sono stati più sopra, per linee essenziali, considerati), alle autorità amministrative nel disporre limitazioni della libertà di circolazione. Successivamente, è stata considerata la portata applicativa del divieto previsto dall'art. 120 Cost.: è stato al riguardo evidenziato come nelle emergenze, in cui «ragioni logiche, prima che giuridiche»⁹⁷⁴ impongono una risposta ordinamentale accentrata, le Regioni siano chiamate, in un regime di leale collaborazione, ad adottare misure attuative ed esecutive della disciplina posta a livello nazionale, in ossequio alle rispettive competenze.

Nella seconda parte, recante uno *studio di caso*, sono stati considerati i conflitti e le integrazioni relative alle limitazioni statali della libera circolazione dei cittadini e quelle di carattere regionale, con particolare riferimento all'esperienza campana, connotata da un rilevante protagonismo dal Presidente della Giunta. La vicenda pandemica – e, in particolare, la situazione campana – si è rivelata un osservatorio privilegiato per rileggere alcune dinamiche già presenti nel modello regionalista italiano, che, nell'emergenza, hanno assunto contorni ancora maggiori. Infatti, complici la «torsione monocratica»⁹⁷⁵ del sistema e le ricadute della «democrazia di investitura»⁹⁷⁶, si è energicamente riproposto, durante l'emergenza contingente, il tentativo di emancipazione della dimensione regionale –

⁹⁷³ Ciò emerge anche guardando ai dati della produzione normativa regionale. In particolare, durante il periodo febbraio novembre 2020, precedente l'entrata in vigore del meccanismo "a zone", si registrava una media mensile di circa dieci ordinanze adottate dal Presidente della Giunta regionale per fronteggiare la diffusione del *virus*. A seguito dell'introduzione del sistema ancorato sul calcolo dell'RT e sulle limitazioni vincolate e, dunque, da novembre ad oggi, tale valore è vertiginosamente calato, registrandosi una produzione normativa mensile regionale di circa quattro ordinanze.

⁹⁷⁴ Così Corte cost. sent. n. 37 del 2021, riprendendo gli orientamenti già espressi in Corte cost. sent. n. 5 del 2018.

⁹⁷⁵ In tal senso, si v. S. STAIANO, *Costituzione italiana: Articolo 5*, Carocci, Roma, pp. 60 ss.

⁹⁷⁶ Sul punto si v. E. GIANFRANCESCO *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in www.issirfa.cnr.it.

partitica e istituzionale – rispetto a quella nazionale⁹⁷⁷. Ciò è emerso, in particolare, dall'analisi dei provvedimenti adottati durante la *prima ondata* in cui il Presidente della Giunta, «per assurgere a risorsa e presidio della sicurezza»⁹⁷⁸ dei cittadini, sviluppava politiche di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica parallele e, talvolta, contrastanti con quelle definite dallo Stato centrale. Tale tendenza si è rinnovata ulteriormente sino all'adozione, da parte dell'Esecutivo nazionale, di un sistema a “carattere marcatamente vincolato”, in grado di imbrigliare «l'iperattivismo incontrollato»⁹⁷⁹ dell'attore regionale, attraverso la previsione di un sistema di limitazioni della libera circolazione dei cittadini basato su valutazioni di carattere oggettivo legate all'andamento della diffusione dell'epidemia.

In sintesi, durante l'emergenza epidemiologica, sono venute in rilievo – riaffermandosi – alcune tendenze in realtà già note nel modello decisionale. Una *centripeta*, confortata dalla giurisprudenza costituzionale, e consolidatasi nella prassi; un'altra, invece, *centrifuga*, caratterizzata dalla costante e pervicace domanda di spazi di decisione da parte dei Presidenti delle Giunte regionali; senza considerare, sul piano nazionale, la definitiva preminenza dell'Esecutivo sul Legislativo.

Tali tendenze trovano, tra l'altro, fondamento nella dislocazione delle competenze messa in campo con la legge n. 59 del 1997 e con la successiva riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione; nonché, nel rafforzamento della legittimazione del vertice degli Esecutivi territoriali avviato con la legge n. 81 del 1993 e proseguito con la legge costituzionale n. 1 del 1999⁹⁸⁰. Senza voler nuovamente considerare le grandi questioni correlate alle dinamiche della forma di governo, come determinate dalle trasformazioni ancora in atto nel sistema partitico, nonché, dal punto di vista del Diritto parlamentare, dalle disfunzioni relative alle procedure parlamentari in altra sede considerate⁹⁸¹.

Come è noto, tali interventi hanno profondamente inciso nelle dinamiche decisionali regionali, in alcuni casi producendo risultati efficienti; in altri, invece, contribuendo a incrementare tratti peculiari nella dimensione rappresentativa, anche in ragione della personalizzazione della dinamica partitica⁹⁸². Certo, gli interventi sulla forma di governo delle periferie generarono un processo di avvicinamento dell'elettorato passivo a quello attivo, attraverso l'introduzione dell'elezione diretta dei rappresentanti. Tuttavia, esse hanno

⁹⁷⁷ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. S. STAIANO, *Art. 5*, cit., pp. 73 ss. Tali evoluzioni hanno inesorabilmente condizionato anche la vita democratica interna alle articolazioni regionali dei partiti politici. Su tali profili riflette U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in www.rivistadelgruppodipisa.it, n. 3/19, pp. 54 ss.

⁹⁷⁸ Così S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., p. 539.

⁹⁷⁹ v. A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., p. 580.

⁹⁸⁰ Riflette su queste dinamiche S. STAIANO, *Costituzione italiana: Articolo 5*, cit., pp. 60 ss.

⁹⁸¹ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. V. LIPPOLIS, *Un Parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, in www.federalismi.it, n. 3/19; N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 37 ss.

⁹⁸² Per un'analisi sul processo di personalizzazione del partitico *ex multis* R. KATZ, P. MAIR, *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*, in *Party Politics*, 1995; M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000; F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo e network analysis*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 33 ss. Tale processo, come è noto, ha notevolmente influenzato le dinamiche della vita politico-istituzionale, producendo notevoli effetti sui fenomeni di mobilità parlamentare e “transfughismo”. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente*, in www.federalismi.it, n. 12/20.

anche innescato un processo – parallelo a quello che nel biennio 1992-1993 aveva interessato il piano nazionale⁹⁸³ – di trasformazione del partito regionale, che lo ha reso, sia sul piano organizzativo che su quello programmatico, una piattaforma a forte vocazione personalistica ed emancipata dal partito nazionale di riferimento⁹⁸⁴. Di conseguenza, la *governance* multilivello si è trovata ad essere attraversata da forti *leadership* carismatiche in continuo contrasto tra loro.

In questo quadro, pertanto, è parso opportuno, per rispondere alle esigenze di unitarietà e differenziazione poste dall'art. 5 Cost, ribadire la necessità di un coordinamento e rafforzamento di quei meccanismi di raccordo che dovrebbero garantire forme di composizione dei contrasti interistituzionali. In tal senso – come di recente segnalato dalla Corte costituzionale⁹⁸⁵ – uno snodo fondamentale potrebbe essere costituito dall'attuazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, potendo tale organo assumere il ruolo di sede di compensazione degli squilibri fra gli orientamenti statali e territoriali e di realizzazione del principio di leale collaborazione. Certo, si tratterebbe di un intervento che potrebbe porre il Parlamento innanzi «una serie di problemi applicativi ai quali [...] non è mai riuscito a dare risposta, o non ha mai voluto farlo»⁹⁸⁶; tuttavia, il processo di revisione dei Regolamenti di Camera e Senato imposto dalla recente riduzione del numero dei parlamentari potrebbe costituire un'occasione propizia per avviare una riflessione di più ampio respiro sull'apertura del processo decisionale alle istanze delle autonomie. In via ulteriore, potrebbe essere utile una razionalizzazione della Conferenza delle Regioni e – in ispecie – dei poteri del suo Presidente poiché essa durante la pandemia si è rivelata un'anticamera fondamentale in cui realizzare, prima del confronto con lo Stato, una sintesi fra gli interessi e gli orientamenti delle varie Regioni.

Tali interventi potrebbero rappresentare un punto di partenza di un processo di riforme più ampio, ove il dibattito non sia sacrificato sull'altare delle logiche meramente partitiche; un processo cioè che sappia rispondere alle effettive esigenze istituzionali e, quanto ai temi considerati, di «democratizzazione» e di risanamento delle «fratture» che attraversano il sistema⁹⁸⁷.

⁹⁸³ Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. S. STAIANO., *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in www.rivistaaic.it, n. 2/18; ID., *La rappresentanza*, in www.rivistaaic.it, n. 3/17, p. 15; ID., *Forma di governo e sistema dei partiti una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in ID. (a cura di) *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014, p. IX; ID., *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti* in www.federalismi.it, n. 3/12.

⁹⁸⁴ A tal proposito, si v. U. RONGA, *Legislazione negoziata, sistema dei partiti e network analysis nella forma di governo regionale*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli Jovene, 2014, pp. 203 ss.

⁹⁸⁵ In tal senso si v. Corte cost., sentt. n. 6 del 2004 e n. 278 del 2010.

⁹⁸⁶ F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione*, cit., p. 45. Si pensi, ad esempio, alla scelta del numero dei rappresentanti di Regioni ed Enti locali; al rapporto numerico parlamentari-rappresentanti dei territori; al criterio per la distribuzione della quota di rappresentanti tra ciascuna regione; all'applicabilità delle prerogative parlamentari ai componenti della Commissione.

⁹⁸⁷ Ciò assume importanza notevole poiché proprio per raggiungere tali obiettivi è stato elaborato dai padri costituenti il sistema della *governance* multilivello. In tal senso S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, 2019, 3, p. 226.

4. IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NEL GOVERNO DELL'EMERGENZA DA COVID-19: IL CASO DELLE ORDINANZE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE PUGLIA.

di *Matteo Greco*

SOMMARIO: 4.1. Premessa – 4.2. Brevi considerazioni sull'intreccio di competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione – 4.3. L'ordinanza n. 407/2020 e il problema delle antinomie tra d.P.C.M. (sopravvenuti) e ordinanze regionali – 4.4. Bilanciare salute e istruzione: quali limiti al potere presidenziale di ordinanza? – 4.4.1 L'ordinanza n. 121/2021 e la facoltà di scelta tra didattica digitale integrata e didattica "in presenza": l'ultima pronuncia del Tar Puglia. – 4.5. Uno sguardo d'insieme.

4.1 Premessa

Come noto, l'emergenza da Covid-19 ha rappresentato il presupposto per la creazione di un inedito assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, costituito da quello che in dottrina è stato efficacemente definito il "microsistema normativo Covid-19"⁹⁸⁸, la cui struttura, sul piano delle fonti, è data dalla "catena normativa"⁹⁸⁹ fondata sull'impiego di decreti legge, d.P.C.M., ordinanze ministeriali e ordinanze regionali.

Senza rinunciare ad un coinvolgimento delle Regioni, obiettivo di tale sistema era quello di razionalizzare la gestione dell'emergenza pandemica, mantenendo a livello centrale la competenza ad emanare le misure ritenute ogni volta necessarie e lasciando alle Regioni la possibilità di intervenire solo in specifiche e limitate circostanze. In particolare, il d.l. n. 19 del 2020, all'art. 3 c. 1, ha previsto che le Regioni possano intervenire "nelle more" dell'adozione dei d.P.C.M., soltanto "in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio, o in una parte di esso", introducendo "misure ulteriormente restrittive" tra quelle preventivamente individuate dallo stesso legislatore statale nel medesimo decreto e solo "nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale". Successivamente, il d.l. n. 33 del 2020 ha parzialmente rimodulato il potere di intervento regionale, prevedendo, accanto alla possibilità di introdurre misure maggiormente restrittive, anche la possibilità, per le Regioni, di adottare misure meno restrittive, previa intesa con il Ministro della Salute⁹⁹⁰.

Ciononostante, non sono mancate "fughe in avanti" da parte di molti Presidenti di Regione, i quali non hanno esitato ad emanare innumerevoli ordinanze finalizzate, in particolare, a stringere o allargare le maglie del contrasto all'epidemia. Così, nell'evolversi di questa singolare "corsa all'ordinanza" si è sviluppata una tendenza, da parte di alcuni Presidenti, ad imporre un bilanciamento tra interessi costituzionalmente tutelati diverso, e in

⁹⁸⁸ E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. spec./2020, p. 379.

⁹⁸⁹ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2020, pp. 1 ss.

⁹⁹⁰ In particolare, l'art. 1 c. 16, d.l. n. 33/2020 recita: "In relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, accertato secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 2 maggio 2020, e sue eventuali modificazioni, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, 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".

alcuni casi opposto, rispetto a quello operato dal Governo a livello nazionale. Sicché la produzione alluvionale di atti normativi e amministrativi, unitamente alla varietà di soluzioni adottate dalle Regioni, ha portato a sollevare non poche perplessità in relazione al complesso delle garanzie sottese al principio di uguaglianza⁹⁹¹, nonché al rispetto del principio di unitarietà (art. 5 Cost.), i quali, letti in combinato disposto, impongono la garanzia dell'uniformità del godimento dei diritti fondamentali⁹⁹².

In questo contesto, il confronto spesso aspro tra Stato e Regioni ha registrato un notevole attrito a proposito delle scelte riguardanti le modalità di fruizione del diritto all'istruzione, emerso con particolare vigore in occasione dell'inizio del nuovo anno scolastico.

Ebbene, se per un verso, il Governo nazionale ha sempre dimostrato un generalizzato *favor* verso la piena fruibilità del diritto all'istruzione nel bilanciamento con l'interesse collettivo alla salute (almeno per gli studenti inferiori e medi), dall'altro, i Presidenti di alcune Regioni, persuasi del fatto che la didattica "a distanza" contribuisca a ridurre significamente il diffondersi dell'epidemia, hanno spesso introdotto misure derogatorie rispetto a quanto previsto nei vari d.P.C.M., dilatando gli spazi di manovra lasciati aperti dalla normativa emergenziale⁹⁹³.

In altre parole, nonostante la presenza di parametri oggettivi unitari in base ai quali dosare l'intensità delle restrizioni in materia di diritto all'istruzione, le differenti valutazioni operate da parte di alcuni Presidenti di Regione hanno, in certi casi, vanificato lo sforzo dello Stato di contemperare esigenze di differenziazione territoriale e garanzie sottese al principio di uguaglianza e di unitarietà della Repubblica.

È esemplare, in tal senso, quanto accaduto in Puglia, Regione in cui, a partire dall'ordinanza n. 407/2020, in un quadro normativo già particolarmente complesso, è andata sviluppandosi "una kafkiana sovra-produzione di ordinanze, (differenti) pronunce dei tribunali amministrativi regionali e irrituali comunicati "interpretativi" dell'ufficio stampa della presidenza regionale"⁹⁹⁴; tutti atti che hanno contribuito a creare un vero e proprio "cortocircuito tra governo regionale e governo nazionale in ordine alle norme restrittive da adottare per fronteggiare l'emergenza epidemiologica"⁹⁹⁵, generando non poca confusione tra studenti, famiglie e operatori scolastici pugliesi.

4.2 Brevi considerazioni sull'intreccio di competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione.

Non è un caso che uno dei settori in cui si siano manifestate maggiori frizioni tra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza pandemica sia stato proprio l'istruzione.

⁹⁹¹ V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e personalismo "asimmetrico" nelle politiche regionali. Aspetti problematici ... e rischiosi*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2020, p. 1342.

⁹⁹² Cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, pp. 1314-5; U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995, p. 12 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 140.

⁹⁹³ 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 www.osservatorioaic.it, fasc. n. 1/2021, p. 88.

⁹⁹⁴ M. TROISI, *Il diritto all'istruzione nelle ordinanze "creative" del Presidente della Regione Puglia in tempi di pandemia da Covid-19*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2021, p. 10.

⁹⁹⁵ *Ivi*, p. 13.

Infatti, se si tiene conto della tradizionale classificazione dei diritti sociali proposta dalla dottrina⁹⁹⁶, “quello relativo all’istruzione è sempre stato uno dei diritti che ha maggiormente alimentato il contenzioso fra lo Stato e le Regioni, anche prima della riforma costituzionale del 2001”⁹⁹⁷, a causa della forte impostazione centralista che ha sempre caratterizzato il modello italiano di amministrazione scolastica.

La riforma del Titolo V ha modificato il precedente riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, il quale, ad oggi, si basa su tre diversi titoli competenziali.

Il secondo comma dell’art. 117, lett. n), riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva a dettare le “norme generali sull’istruzione”, con una terminologia pressoché corrispondente a quella rinvenibile nell’art. 33 Cost.; ancora, la lett. m) del medesimo comma riserva sempre allo Stato la competenza nel determinare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull’intero territorio nazionale”, tra cui il diritto all’istruzione⁹⁹⁸; infine, il terzo comma dell’art. 117 Cost. prevede una competenza concorrente nella disciplina dell’“istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale”, quest’ultima, quindi, di competenza legislativa “residuale” delle Regioni⁹⁹⁹.

Così, il “complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche”¹⁰⁰⁰ ha reso inevitabile l’intervento della Corte costituzionale, che, in maniera analoga a quanto avvenuto per altre materie, ha svolto un ruolo determinante nel comporre il conflitto tra i due maggiori enti territoriali, in un settore di fondamentale importanza, non solo per la rilevanza del diritto che garantisce, ma anche in quanto esso contribuisce a plasmare la stessa identità culturale del Paese¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁶ In particolare, si fa riferimento a quella proposta da A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989, ora in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1996, 159 ss., che, com’è noto, ordina i diritti sociali presenti nella Costituzione italiana in base alle particolari formazioni sociali cui si riferiscono: lavoro, famiglia, scuola, ambiente di vita personale e collettivo. Sui diritti sociali in generale, senza pretesa di esaustività, ci si limita a richiamare: M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2012, p. 220 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2005; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, Cedam, 1995, p. 97 ss.; M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 804 ss.

⁹⁹⁷ Così M. TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni in materia d’istruzione. I riflessi sulla involuzione del settore*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2018, p. 1.

⁹⁹⁸ In generale, sull’art. 117, c. 2, lett. m) si v. tra gli altri: E. BALBONI, *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Ist. del fed.*, 2001, p. 1103 ss.; A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologie di competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 15 ss.; E. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e eguaglianza*, in *Le Regioni*, n. 2/2006, p. 564 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, n. 3/2002, p. 345; S. MANGIAMELI, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 5/2004, p. 1216 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. e soc.*, n. 1/2001, p. 191 ss.; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012.

⁹⁹⁹ Tali principi svolgono “una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni”, così Corte cost., n. 200 del 2009, § 25 *cons. dir.*

¹⁰⁰⁰ C. cost., n. 13 del 2004, § 3 *Cons. dir.*

¹⁰⁰¹ G. LANEVE, *Istruzione, identità culturale e Costituzione: le potenzialità di una relazione profonda, in una prospettiva interna ed europea*, in www.federalismi.it, n. 24/2012, *passim*.

Rinviando ad altra sede una trattazione critica e dettagliata della giurisprudenza costituzionale in materia di istruzione¹⁰⁰², ciò che al momento preme sottolineare è che, alla luce di tale giurisprudenza, la potestà legislativa regionale risulta piuttosto circoscritta, in quanto spetta allo Stato definire “la struttura portante del sistema nazionale di istruzione”¹⁰⁰³ desumibile dagli artt. 33 e 34 della Costituzione, attraverso una disciplina necessariamente unitaria ed uniforme per l’intero territorio nazionale¹⁰⁰⁴.

Ciò non toglie, però, che la materia rimanga caratterizzata da un “mix di uniformità e differenziazione”¹⁰⁰⁵ che rende tutt’ora alquanto difficile tracciare un confine certo tra attribuzioni statali e regionali, divenendo, così, terreno fertile per possibili “fughe in avanti” da parte dei Presidenti di Regione, in un contesto in continua evoluzione, come quello emergenziale, che permette di aggirare, senza particolari difficoltà, possibili atti oppositivi da parte degli organi giudiziari.

4.3 L’ordinanza n. 407/2020 e il problema delle antinomie tra d.P.C.M. (sopravvenuti) e ordinanze regionali.

Ebbene, la vicenda in questione prende le mosse dall’ordinanza n. 407 del 2020, con cui il Presidente della Regione Puglia, disponeva che, a partire dal 30 ottobre e sino al 24 novembre 2020, “*le Istituzioni Scolastiche di ogni ordine e grado (scuola primaria, scuola secondaria di primo grado e scuola secondaria di secondo grado) adottano la didattica digitale integrata riservando alle attività in presenza esclusivamente i laboratori (ove previsti dai rispettivi ordinamenti dal ciclo didattico) e la frequenza degli alunni con bisogni educativi speciali*”.

La *ratio* del suddetto provvedimento poggiava sulla considerazione che, dall’analisi dei dati relativi all’andamento periodico dell’epidemia, sarebbe emerso un notevole incremento dei contagi sul territorio regionale, tale da necessitare l’immediata adozione di misure più stringenti rispetto a quelle previste, per il settore scolastico, dal d.P.C.M. del 24 ottobre 2020; provvedimento con cui il Governo, solo pochi giorni prima, aveva previsto che la scuola dell’infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado continuassero

¹⁰⁰² Sul punto, tra i tanti, si veda T. CERRUTI, *Regioni ed indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2020, spec. pp. 215-290.; M. TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni*, cit.; F. CORTESE, *L’istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, n. 3/2010, p. 509 ss.; G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2716 ss.

¹⁰⁰³ Così C. cost. n. 200 del 2009, § 24 *cons. dir.*

¹⁰⁰⁴ Secondo la Corte costituzionale le caratteristiche basilari del sistema scolastico sono quelle relative: “a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell’uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); d) alla necessità di un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); e) all’apertura delle scuole a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); f) alla obbligatorietà e gratuità dell’istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); h) alla necessità di rendere effettivo quest’ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.)”, così C. cost., n. 200 del 2009, § 21 *Cons. dir.*

¹⁰⁰⁵ A. RUGGERI, *Il diritto all’istruzione (temi e problemi)*, in *Riv. giur. della scuola*, 2008, p. 775.

a svolgere la loro attività didattica “in presenza”, riservando la didattica digitale integrata alle sole istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, per una quota pari almeno al 75 per cento delle loro attività.

Successivamente, nella vigenza di tale ordinanza regionale, il 3 novembre 2020 veniva emanato un nuovo d.P.C.M. che graduava le misure restrittive, creando tre diversi scenari entro cui collocare ciascuna Regione in base al livello di gravità e rischio di diffusione del virus riscontrati sul proprio territorio. Quindi, con ordinanza del 4 novembre 2020, il Ministero della Salute, sulla base di 21 criteri previamente condivisi con le Regioni¹⁰⁰⁶, collocava la Puglia in uno scenario di “elevata gravità ed un livello di rischio alto” (colore arancione); scenario in cui, con riferimento alle attività scolastiche, veniva previsto che per la scuola dell’infanzia, il primo ciclo di istruzione e per i servizi educativi per l’infanzia, l’attività didattica dovesse continuare a svolgersi “in presenza”, con uso obbligatorio di dispositivi di protezione delle vie respiratorie¹⁰⁰⁷.

Con l’entrata in vigore di tale provvedimento iniziavano a manifestarsi le prime divergenze (destinate ad acuirsi) tra prescrizioni nazionali e regionali.

Si poneva così il problema dell’eventuale caducazione degli effetti del provvedimento regionale a fronte del mutato quadro normativo nazionale, in quanto esso prevedeva lo svolgimento dell’attività didattica per il primo ciclo di istruzione tramite didattica digitale integrata, in antinomia con quanto previsto dal successivo d.P.C.M. che ne disponeva l’erogazione in presenza.

Allora, per eliminare le incertezze, il Presidente Emiliano, congiuntamente all’assessore alla salute dott. Lopalco, con una comunicazione ufficiale pubblicata sul sito web della Regione, confermava la piena validità dell’ordinanza n. 407/2020, specificando che i suoi effetti sarebbero durati fino alla sua naturale scadenza del 24 novembre 2020 e che, ove il Governo nazionale avesse ritenuto assolutamente necessario dare attuazione al nuovo d.P.C.M., nella parte relativa alle modalità di erogazione della didattica, avrebbe potuto

¹⁰⁰⁶ Tali 21 criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario (di cui all’allegato 10 del d.P.C.M. del 26 aprile 2020) per l’evoluzione della situazione epidemiologica sono stati adottati con decreto ministeriale del 30 aprile 2020, all’esito delle riunioni del 29 e 30 aprile 2020 tra i direttori generali della Direzione generale della prevenzione sanitaria e della direzione generale della programmazione sanitaria e le autorità regionali, politiche e tecniche. Con il medesimo decreto il Ministero della Salute veniva istituita un’apposita *cabina di regia*, con il coinvolgimento delle Regioni e dell’Istituto Superiore di Sanità, per la raccolta delle informazioni necessarie per realizzare una classificazione settimanale del rischio epidemiologico per ciascuna Regione, prendendo in considerazione i dati forniti settimanalmente da quest’ultime.

¹⁰⁰⁷ L’art. 1, c. 9, lett. s) del d.P.C.M. 3 novembre 2020 recita: “*Le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell’organizzazione dell’attività didattica ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in modo che il 100 per cento delle attività sia svolta tramite il ricorso alla didattica digitale integrata. Resta salva la possibilità di svolgere attività in presenza qualora sia necessario l’uso di laboratori o in ragione di mantenere una relazione educativa che realizzi l’effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dell’istruzione n. 89 del 7 agosto 2020, e dall’ordinanza del Ministro dell’istruzione n. 134 del 9 ottobre 2020, garantendo comunque il collegamento on line con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata. L’attività didattica ed educativa per la scuola dell’infanzia, il primo ciclo di istruzione e per i servizi educativi per l’infanzia continua a svolgersi in presenza, con uso obbligatorio di dispositivi di protezione delle vie respiratorie salvo che per i bambini di età inferiore ai sei anni e per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l’uso della mascherina. I corsi di formazione pubblici e privati possono svolgersi solo con modalità a distanza*”.

“richiedere espressamente la revoca dell’ordinanza del Presidente della Regione Puglia, che l’[avrebbe valutata] di intesa col Ministro della Salute”.

Com’era prevedibile, la suddetta nota esplicativa non ha sortito gli effetti chiarificatori sperati, cosicché l’ordinanza del Presidente pugliese è stata oggetto di due distinte impugnazioni: una dinanzi al Tar Puglia, sez. di Bari, l’altra innanzi al Tar Puglia, sez. di Lecce. I due ricorsi, fondati grosso modo sulle medesime argomentazioni, chiedevano l’annullamento del provvedimento regionale e, nelle more, la sospensione dell’efficacia a mezzo di misura cautelare monocratica ai sensi dell’art. 56 c.p.a. E mentre il Tar Lecce respingeva la richiesta di sospensiva¹⁰⁰⁸, il Tar Bari l’accoglieva, risultando prevalente, considerata la sua efficacia estesa su tutto il territorio regionale. In particolare, secondo i giudici baresi l’ordinanza regionale interferiva “in modo non coerente con l’organizzazione differenziata dei servizi scolastici disposta dal sopravvenuto d.p.c.m. 3 novembre 2020 il quale colloca la Puglia tra le aree a media criticità (c.d. “zona arancione”) e che persino per le aree ad alta criticità (c.d. “zona rossa”) prevede la didattica in presenza per le scuole elementari”¹⁰⁰⁹.

Nonostante la domanda cautelare sia stata successivamente dichiarata improcedibile a causa della sopravvenienza di una nuova ordinanza, la n. 413/2020 di cui si dirà appresso, il Tar Bari chiariva che il provvedimento impugnato aveva “in ogni caso perso efficacia a seguito dell’entrata in vigore del d.p.c.m. del 3.11.2020, siccome l’art. 3 del d.l. n. 19 del 2020 [...] è inequivoco nel limitare l’efficacia delle misure regionali – più restrittive rispetto alle misure statali di contenimento del rischio epidemiologico – fino al momento dell’adozione del decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all’art. 2, c. 1 del d.l. n. 19/2020”¹⁰¹⁰.

In vero, tale pronuncia si pone in perfetta continuità con la coeva giurisprudenza amministrativa¹⁰¹¹ che, nel razionalizzare il rapporto tra d.P.C.M. e ordinanze regionali, ha parlato efficacemente di un modello normativo c.d. “a ventaglio”, in quanto caratterizzato da una certa fluidità nella possibilità di alternare misure di contrasto alla pandemia più o

¹⁰⁰⁸ Il decreto del Presidente del Tar Puglia, II sez. di Lecce, n. 695/2020 testualmente recitava: “Ritenuto impregiudicata la valutazione del ricorso nel merito – che il necessario temperamento del diritto alla salute con il diritto allo studio nella attuale situazione epidemiologica vede prevalere il primo sul secondo (comunque parzialmente soddisfatto attraverso la didattica a distanza), attesa la necessità – in ragione del numero complessivo dei contagi, da apprezzare anche tenendo conto della capacità di risposta del sistema sanitario regionale – di contenere il rischio del diffondersi del virus”.

¹⁰⁰⁹ Decreto del Presidente del Tar Puglia, III sez. di Bari, n. 680/2020.

¹⁰¹⁰ *Ibidem*

¹⁰¹¹ Il riferimento è, in particolare, a Tar Lazio – Roma, Sezione III *quater*, sent. n. 11096/2020, in cui si legge: “Di qui la configurazione, come anticipato, di un sistema normativo “a ventaglio” (il quale si apre e si chiude a seconda del livello di emergenza che di volta in volta si registra) dal canto suo fondato su un meccanismo “a doppia cedevolezza”: invertita, ossia dal basso verso l’alto, allorché siano le regioni a disciplinare taluni ambiti in attesa di eventuali interventi governativi; ordinaria o pura, ossia dall’alto verso il basso, allorché sia il governo a prevedere che talune misure dal medesimo stabilite possano formare oggetto di ulteriori deroghe in *peius* o in *melius*, sulla base dei dati epidemiologici disponibili anche su base territoriale e a determinate condizioni (come l’intesa con il Ministro della salute in caso di deroghe ampliative), ad opera degli enti territoriali. Di qui il semplice superamento, delle medesime previsioni regionali. [...] Le previsioni regionali qui oggetto di specifica contestazione, in altre parole, sono da considerarsi [...] non illegittime, piuttosto, non più vigenti ed efficaci sulla base del sistema normativo statale sopra partitamente descritto”. Sul punto, M. PIERRI, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e all’istruzione ai tempi del Covid-19, tra poteri del Governo e dei “Governatori”: il caso della Puglia*, in www.osservatorioaic.it, n. 6/2020, p. 147.

meno restrittive, a seconda del livello di emergenza che di volta in volta si registra. Così, grazie ad un meccanismo di funzionamento definito “a doppia cedevolezza”, l’entrata in vigore di un nuovo provvedimento governativo, volto a ricalibrare l’intensità delle misure restrittive sul territorio di ciascuna Regione, ha come logica conseguenza il semplice “venir meno” dell’efficacia degli eventuali previgenti provvedimenti regionali.

Tuttavia, argomentando in modo parzialmente diverso, il Tar Lombardia¹⁰¹² ha osservato che i dd.ll. n. 19/2020 e n. 33/2020 prevedono una competenza regionale, per così dire “temporale”, condizionata esclusivamente alla mancata adozione dei d.P.C.M. previsti dalla medesima normativa, limitando, di conseguenza, l’efficacia delle eventuali misure regionali fino all’intervento dei d.P.C.M. stessi¹⁰¹³, tenuto conto anche, e in particolare, dell’introduzione del meccanismo di irrigidimento delle misure di contrasto alla pandemia in dipendenza dell’aggravarsi della situazione epidemiologica, fondato sui noti parametri oggettivi di valutazione del rischio.

Pur rimanendo una posizione isolata, la decisione del giudice lombardo suscita interesse poiché pone l’accento sulla *ratio* del meccanismo “a colori” previsto dalla normativa nazionale, mostrando come tale meccanismo rischi di perdere di significato se si dovesse ammettere che ogni Regione possa autonomamente valutare l’opportunità di introdurre o meno, in qualsiasi momento, misure alternative a quelle previste dai d.P.C.M., anche pochi giorni dopo la loro emanazione, così come avvenuto in Puglia, Regione in cui la reiterata e continuativa emanazione di provvedimenti presidenziali ha dato vita, di fatto, ad una politica di contrasto alla pandemia, nel campo dell’istruzione, parallela e alternativa rispetto a quella definita dallo Stato.

4.4 *Bilanciare salute e istruzione: quali limiti al potere presidenziale di ordinanza?*

Questa catena continuativa di provvedimenti regionali inizia a comporsi nel momento in cui il Presidente Emiliano, per uscire dall’impasse e anticipare la di poco successiva pronuncia del Tar Puglia - sezione di Bari, emanava una nuova ordinanza, la n. 413 del 6 novembre 2020, che, nel tentativo di individuare una soluzione di compromesso, riapriva le scuole del primo ciclo, rimettendo alle famiglie degli studenti la scelta di optare per la didattica “a distanza” o per quella “in presenza”¹⁰¹⁴. Il contenuto di tale atto è stato poi riprodotto nella susseguente ordinanza n. 444/2020 che ha garantito la continuità delle disposizioni *ivi* previste fino al 23 dicembre, data di inizio delle vacanze natalizie, nonostante nel medesimo lasso di tempo, la Regione Puglia sia sempre stata classificata come “zona arancione”, zona in cui la normativa nazionale ha sempre fatto salva la didattica in presenza per il primo ciclo di istruzione¹⁰¹⁵.

¹⁰¹² Decreto del Presidente del Tar Lombardia, sez. I di Milano, n. 32/2021.

¹⁰¹³ Specificando così il senso dell’espressione “nelle more”.

¹⁰¹⁴ Nello specifico, l’ord. n. 413/2020 disponeva che “*al fine di consentire anche in Puglia la tutela della salute pubblica attraverso la didattica digitale integrata nel primo ciclo di istruzione, per ridurre il rischio di diffusione epidemica, le istituzioni scolastiche del medesimo primo ciclo di istruzione devono garantire il collegamento online in modalità sincrona per tutti gli alunni le cui famiglie richiedano espressamente per i propri figli di adottare la didattica digitale integrata, anche in forma mista, e anche per periodi di tempo limitati coincidenti con eventuali quarantene o isolamenti fiduciari, in luogo dell’attività in presenza.*”

¹⁰¹⁵ Sul punto, v. d.P.C.M. 3 dicembre 2020.

Successivamente, il Governo, con il d.P.C.M. del 14 gennaio 2021, disponeva che, nelle Regioni rientranti nelle zone “gialla” e “arancione”, fosse garantita l’attività didattica in presenza almeno al 50 per cento e fino a un massimo del 75 per cento della popolazione studentesca delle scuole del secondo ciclo di istruzione, confermandola al 100 per cento per le scuole del ciclo primario.

A fronte di tale chiaro indirizzo politico nazionale, in Regione Puglia andava consolidandosi l’inedito meccanismo alternativo introdotto con le precedenti ordinanze presidenziali che lasciava al libero apprezzamento delle famiglie la scelta di optare tra la didattica “in presenza” e la didattica digitale integrata¹⁰¹⁶. Inoltre, a partire dalla ordinanza n. 21 del 22 gennaio 2021, veniva disposto che le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado avrebbero dovuto adottare forme flessibili nell’organizzazione dell’attività didattica in modo che l’attività “in presenza” si fosse svolta nel limite del 50 per cento della popolazione scolastica, trasformando così la soglia del 50 per cento prevista dall’allora vigente d.P.C.M. da limite minimo a limite massimo di erogazione dell’attività didattica “in presenza”.

A questo proposito, giova rammentare che, fino al 12 marzo 2021, la Puglia, sulla base dei noti parametri di valutazione dell’andamento dei contagi condivisi con le Regioni, è sempre stata classificata come “zona arancione” e per un periodo finanche “zona gialla”.

Ciononostante, la “variante pugliese”¹⁰¹⁷ veniva reiterata anche con le successive ordinanze, tra cui la n. 56/2021, avverso la quale, però, veniva proposto ricorso innanzi alla terza sezione di Bari del Tar Puglia, che, pronunciandosi con decreto presidenziale, ne sospendeva l’esecutività sul presupposto che l’atto impugnato “non motiva[va] a sufficienza il sensibile scostamento dal livello nazionale di garanzia dell’assolvimento dei servizi scolastici”¹⁰¹⁸.

Nella motivazione della decisione, il giudice amministrativo sottolineava che il limite del 50 per cento previsto dal d.P.C.M. 14 gennaio 2021 rappresentava “una soglia al di sotto della quale deve ritenersi non sufficientemente assolto né garantito lo standard minimo dei servizi scolastici”¹⁰¹⁹; soglia che il provvedimento regionale impugnato trasformava (ancora una volta) in limite massimo di erogazione dell’attività didattica in presenza nelle scuole. Infatti – prosegue il giudice – “a mente dell’art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), tra i quali vi sono i diritti connessi all’istruzione scolastica, sono quelli che la Repubblica esige che siano garantiti su tutto il territorio nazionale”¹⁰²⁰; la cui definizione non v’è dubbio che spetti allo Stato, anche quando la loro realizzazione compete a Regioni ed enti locali.

Com’era prevedibile, a stretto giro, il Presidente Emiliano emanava una nuova ordinanza, la n. 58/2021, impugnata con motivi aggiunti davanti il medesimo giudice amministrativo che, questa volta, respingeva la richiesta di nuova istanza cautelare. A sostegno di tale pronuncia, il Presidente della terza sezione argomentava che, a fronte dei meglio specificati presupposti motivazionali, il nuovo provvedimento “[recepiva], in

¹⁰¹⁶ Nello specifico, si tratta delle ord. nn. 1-11-14/2021.

¹⁰¹⁷ Così suggestivamente definita da M. PIERRI, *Le misure restrittive del diritto all’istruzione nell’esperienza “eccentrica” della Regione Puglia*, in *Diritti Regionali*, n. 1-2/2021 (in corso di pubblicazione).

¹⁰¹⁸ Decreto del presidente del Tar Puglia, sez. III di Bari, n. 76/2021.

¹⁰¹⁹ *Ibidem*

¹⁰²⁰ *Ibidem*

discreta misura, le indicazioni del precedente decreto presidenziale n. 76/2021, [...] rendendo, dunque, in parte operativa la tutela che quel decreto ha inteso accordare”¹⁰²¹.

Tuttavia, lo stesso giudice è costretto ad ammettere che il tetto massimo del 50 per cento “è stato solo in parte rimosso”¹⁰²². Infatti, l’ordinanza n. 58/2021 si era limitata a ripristinare al 100 per cento l’accesso “a domanda” alla didattica in presenza nelle scuole del primo ciclo, lasciando invariato quanto disposto con la precedente ordinanza per ciò che concerne le scuole del secondo ciclo di istruzione.

Ciononostante, secondo il Tar pugliese, tale *derogatio in peius* dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all’istruzione sarebbe da ritenere comunque ammissibile in quanto “l’art. 1, comma 16, del d.l. n. 33/2020 consente alle Regioni di introdurre misure derogatorie più restrittive rispetto a quelle disposte dal Governo nazionale, a condizione che tali misure siano provvisorie e motivate”¹⁰²³.

In effetti, è indiscusso che la normativa emergenziale permetta alle Regioni di introdurre misure maggiormente restrittive rispetto a quelle previste dai d.P.C.M. anche nel campo dell’istruzione; tuttavia, a parere di chi scrive, gli interventi regionali non dovrebbero spingersi al punto da prevedere qualsiasi tipo di restrizione, sebbene adeguatamente motivati. Infatti, la competenza statale esclusiva in materia di LEP, seppur non “escludente”¹⁰²⁴, non sembrerebbe lasciare spazio ad interventi regionali diretti a limitare o rimodulare *in peius* i suddetti livelli essenziali delle prestazioni, volti a garantire l’ineludibile esigenza di uniformità nell’ambito del sistema nazionale d’istruzione¹⁰²⁵.

Nel caso di specie, la soglia minima del 50 per cento di didattica in presenza prevista dal d.P.C.M. rappresentava uno standard minimo di erogazione della didattica che un intervento regionale, a parere di chi scrive, non avrebbe potuto derogare, se non anticipando le misure maggiormente restrittive previste dalla stessa normativa statale, nel caso in cui la lettura dei 21 parametri condivisi ne avesse fornito i presupposti; al più, si sarebbe potuta rimodulare, abbassandola, la soglia massima di erogazione della didattica in presenza.

Al contrario, le motivazioni addotte dalla Regione Puglia riguardavano principalmente il completamento del programma di vaccinazione del personale scolastico, non certo un incremento dei contagi che, valutato sempre alla luce dei suddetti parametri, suggeriva l’introduzione di misure maggiormente restrittive.

Con riferimento, poi, all’inedita modalità di accesso “a domanda” alla didattica in presenza, introdotta a partire dall’ordinanza n. 413/2020, è bene precisare che, secondo quanto previsto dall’art. 1 c. 16 del d.l. n. 33/2020, le Regioni possono adottare solo le

¹⁰²¹ Decreto del Presidente del Tar Puglia, III sez. di Bari, n. 213/2021.

¹⁰²² *Ibidem*

¹⁰²³ *Ibidem*

¹⁰²⁴ A. POGGI, *L’analisi scientifica*, in V. CAMPIONE - A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l’autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 124, per come richiamata da M. TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni*, cit., p. 13.

¹⁰²⁵ Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di precisare che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali si tratti di “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [...] senza che la legge regionale possa limitarle o condizionarle”, così C. cost. n. 282 del 2002, § 3 *Cons. dir.* Con riferimento ai diritti relativi al sistema di istruzione, i suddetti “livelli essenziali” hanno la funzione di garantire ad ogni studente “un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull’intero territorio nazionale”, così C. cost., n. 120 del 2005, § 2 *cons. dir.*

misure elencate all'art. 1 del d.l. n. 19 del 2020, in cui, riguardo l'istruzione, si parla esclusivamente di “*sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado*”, non anche di modalità alternative di erogazione del servizio scolastico.

Inoltre, occorre rilevare come le ordinanze in commento si inseriscano in un ambito (quello della modalità di erogazione della didattica da adottare in caso di emergenza) che l'art. 1 c. 13 del d.l. n. 33/2020, affidava ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e non anche alle Regioni. Non a caso, la Corte costituzionale ha recentemente avuto modo di precisare che “ciò che la legge statale permette non è una politica regionale autonoma sulla pandemia [...], ma la sola disciplina che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.p.c.m. e prima che sia assunto quello successivo”¹⁰²⁶.

Sul punto, sono stati mossi dei dubbi anche circa il fatto che tale misura possa essere classificata realmente come “maggiormente restrittiva”. In vero, è stato fatto notare come, in termini puramente teorici, “se tutte le famiglie avessero deciso di rispettare le misure stabilite a livello nazionale, almeno per il ciclo della scuola primaria”, tali provvedimenti “non avrebbe[ro] avuto effetto restrittivo, mentre per la scuola secondaria lo avrebbero avuto nella misura eccedente il 50% della popolazione studentesca, ma nei limiti del tetto del 75% fissato dal DPCM del 14/01/2021”¹⁰²⁷.

Ma al di là dei limiti imposti alle Regioni dalla contingente normativa emergenziale, è lo stesso Titolo V della Costituzione ad attribuire allo Stato la prerogativa a definire le modalità di erogazione della didattica.

Infatti, secondo quanto statuito dalla Corte costituzionale, alla materia di competenza esclusiva dello Stato denominata “norme generali sull'istruzione” (art. 117, c. 2, lett. n) appartengono “quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale)”¹⁰²⁸; così come appartengono alla materia “principi fondamentali sull'istruzione” (ex art. 117, c. 3), anch'esse di competenza statale, quelle norme [...] tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione”¹⁰²⁹. Invece, l'ambito materiale riservato all'autonomia regionale sembra essere circoscritto alla sola programmazione dell'offerta complessiva di istruzione in relazione alle esigenze economiche e produttive del territorio; alla definizione, in aggiunta a quelli già fissati dallo Stato, di obiettivi del sistema scolastico riferiti alla propria specificità territoriale; e alla disciplina dell'organizzazione territoriale dell'offerta formativa¹⁰³⁰.

Dunque, come già argomentato in dottrina, pare potersi affermare che “la competenza sul punto sia del Ministero e non delle Regioni, le quali, all'interno della dicotomia

¹⁰²⁶ C. cost., n. 37 del 2021, § 12.1 *cons. dir.*

¹⁰²⁷ M. PIERRI, *Le misure restrittive del diritto all'istruzione*, cit.

¹⁰²⁸ C. cost., n. 200 del 2009, § 24 *cons. dir.*

¹⁰²⁹ *Ibidem*

¹⁰³⁰ S. TROILO, *Titolo V e nuova governance del sistema scolastico, tra Stato, regioni e autonomie locali. Il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 6/2013, www.forumcostituzionale.it, p. 7.

apertura-chiusura delle scuole, dovrebbero solo scegliere se lasciarle aperte, come prevede il d.p.c.m., o eventualmente (nel caso di una evoluzione del quadro pandemico territoriale) chiuderle facendo svolgere le lezioni a distanza. Non parrebbe legittima, invece, l'elaborazione a opera della Regione di una terza via di didattica c.d. parallela, ultronea rispetto a quelle identificate nei d.P.C.M. seguiti al d.l. n. 19/2006¹⁰³¹.

Lo specifica, da ultimo, anche la Corte costituzionale in un *obiter dictum* della nota sentenza n. 37/2021 in cui si legge chiaramente che, in generale, il fondamento della sospensione delle attività didattiche prescritta con ordinanze regionali “riposa non su una competenza costituzionalmente tutelata delle autonomie, ma sull'attribuzione loro conferita dall'art. 1, c. 16, del d.l. n. 33 del 2020”¹⁰³², con le limitazioni e i vincoli (è bene precisare) a cui si è già fatto cenno.

Infine, sia consentita un'ulteriore considerazione riguardo l'opportunità che le ordinanze regionali possano o meno disporre in deroga a quanto previsto dalla normativa nazionale ogni qualvolta queste siano preordinate ad assicurare un più elevato livello di protezione del diritto alla salute.

Sul punto, merita di essere richiamato quanto affermato dalla sentenza n. 307/2003, in cui la Corte costituzionale era chiamata a sindacare talune leggi regionali che fissavano soglie di emissione elettromagnetiche in materia di radio-comunicazioni più basse e, quindi, più rigide di quelle fissate dal legislatore statale.

Nella pronuncia, i giudici costituzionali chiarivano come il rapporto fra fonti statali e fonti regionali, in materie concorrenti, non potesse risolversi nel senso di consentire alle seconde una indiscriminata *derogatio in melius* a scapito delle prime, ogni qualvolta la definizione dei livelli di protezione della salute si trovi ad interferire con altri diritti costituzionalmente tutelati come, nel caso di specie, il diritto all'istruzione.

Infatti, come evidenziato da autorevole dottrina¹⁰³³, dal momento che ogni aumento del tasso di protezione della salute fatalmente si risolve in un pregiudizio per altri primari interessi collettivi, il bilanciamento che ne deriva non può che essere affidato allo Stato: lo impone, per un verso, l'esigenza di uniformità della tutela di diritti costituzionalmente garantiti, dall'altro, la necessità che si tenga conto, su scala nazionale, di tutti i diritti e gli interessi complessivamente in gioco.

In altri termini, la differenziazione territoriale di un diritto sociale così basilare come quello all'istruzione sembra essere tollerabile “se ed in quanto tale differenziazione sia realizzata all'esito di un processo di bilanciamento compiuto dallo Stato, seppure tramite e per l'effetto di un dialogo leale e collaborativo con le Regioni interessate”¹⁰³⁴.

Al contrario, nelle ordinanze in questione si fa sempre riferimento al ruolo primario che, nell'attuale fase pandemica, la Regione è chiamata a svolgere nel bilanciamento dei diversi interessi costituzionali coinvolti, sottolineando il suo preminente dovere di tutela del diritto fondamentale alla salute.

4.4.1 *L'ordinanza n. 121/2021 e la facoltà di scelta tra didattica digitale integrata e didattica “in presenza”: l'ultima pronuncia del Tar Puglia*

¹⁰³¹ M. TROISI, *Il diritto all'istruzione nelle ordinanze “creative”*, cit., p. 28.

¹⁰³² C. cost., n. 37 del 2021, § 12.1 *cons. dir.*

¹⁰³³ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 133.

¹⁰³⁴ L. DELL'ATTI, *Bilanciare istruzione e salute*, cit., p. 102.

I successivi interventi governativi hanno mostrato una certa vocazione a ridurre il margine di intervento dei Presidenti di Regione nel campo dell'istruzione, manifestando, tra l'altro, un chiaro approccio "aperturista".

Infatti, l'art. 2, c. 1, d.l. n. 44 del 2021, dopo aver disposto la didattica in presenza per la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e per il primo anno della scuola secondaria di primo grado, precisava che tale disciplina "non può essere derogata da provvedimenti dei Presidenti delle regioni e delle province autonome", salvo "casi di eccezionale e straordinaria necessità dovuta alla presenza di focolai o al rischio estremamente elevato di diffusione del virus SARS- CoV-2 o di sue varianti nella popolazione scolastica". La formulazione "negativa", insieme alla specificazione dei presupposti di eccezionale e straordinaria necessità, rivelano piuttosto chiaramente la volontà del Governo di limitare il più possibile l'intervento regionale in materia.

Da ultimo, lasciando inalterato il suddetto meccanismo derogatorio, l'art. 3, d.l. n. 52 del 22 aprile 2021, prescindendo dalla classificazione del territorio regionale, ha confermato, fino alla fine dell'anno scolastico, lo svolgimento in presenza delle attività didattiche della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, disponendo, per le scuole secondarie di secondo grado, la didattica in presenza per almeno il 50 per cento della popolazione studentesca, fino ad un massimo del 75 per cento per le "zone rosse" e del 100 per cento per le "zone gialle" e "arancioni".

Ebbene, tali disposizioni, lungi dal legittimare implicitamente la pregressa "fuga in avanti" di alcune Regioni, a parere di chi scrive, al contrario, mostrano piuttosto chiaramente lo sforzo da parte dello Stato di imporre il proprio bilanciamento di interessi in un settore fondamentale come l'istruzione, anche attraverso l'utilizzo di una fonte di rango primario.

Tuttavia, in Puglia, la normativa nazionale non ha mai avuto piena applicazione, in quanto, con l'ord. n. 102 del 4 aprile 2021 prima e la n. 121 del 23 aprile 2021¹⁰³⁵ poi, ha continuato ad avere applicazione, senza soluzione di continuità, la c.d. "terza via" di erogazione della didattica, un vero e proprio "*unicum* nel panorama di atti regionali e statali di questo periodo pandemico"¹⁰³⁶.

Sul punto, solo di recente ha avuto modo di esprimersi la terza sezione del Tar Puglia di Bari, con ordinanza n. 458 del 20 maggio 2021, la quale ha riconosciuto la legittimità dell'ordinanza n. 121/2021 del Presidente della Giunta pugliese che lascia facoltà di scelta alle famiglie degli studenti pugliesi di usufruire o meno della didattica digitale integrata.

Più nel dettaglio, il giudice amministrativo ha statuito che tale facoltà "costituisce misura ragionevole di esercizio del potere di deroga da parte del Presidente della Regione Puglia", specificando, inoltre, che la suddetta misura "appare rispettosa dei principi di adeguatezza e proporzionalità evocati dal legislatore statale" e adatta "a garantire il bilanciamento tra diritti di pari rilievo costituzionale, quello alla tutela della salute e quello alla istruzione".

¹⁰³⁵ Quest'ultima, nel prevedere che "*le istituzioni scolastiche della scuola primaria, della secondaria di primo grado, di secondo grado e CPIA devono garantire la didattica digitale integrata a tutti gli alunni le cui famiglie richiedano espressamente di adottarla, in luogo dell'attività in presenza*", inverte il meccanismo dettato dalle precedenti ordinanze che vedeva la didattica a distanza come modalità ordinaria di erogazione del servizio e quella in presenza da dover richiedere espressamente.

¹⁰³⁶ M. TROISI, *Il diritto all'istruzione nelle ordinanze "creative"*, cit., p. 19.

Nonostante la pronuncia del Tar pugliese abbia fatto salva la disciplina in questione, pare siano rimaste comunque irrisolte e non affrontate le questioni emerse nel corso della presente trattazione, tra cui: i dubbi circa l'effettiva competenza della Regione a disciplinare questo particolare aspetto della materia, la reale portata restrittiva del suddetto regime derogatorio e la medesima possibilità che la Regione possa svolgere un autonomo bilanciamento tra diritto alla salute e diritto all'istruzione; a ciò, si aggiungono anche i dubbi sulla legittimità costituzionale della facoltà, per i genitori, di optare o meno per la didattica digitale integrata, con le conseguenti ricadute sul piano del rispetto del principio di uguaglianza nella fruizione di un diritto fondamentale come l'istruzione.

Su quest'ultimo aspetto, in particolare, in dottrina, è stato evidenziato come "il principio costituzionale della «libertà di scelta della scuola», il cui fondamento si rinviene nel combinato disposto tra il terzo comma dell'art. 33 Cost e il primo comma dell'art. 30 Cost. [...] appare finalizzato a tutelare non già la possibilità per i genitori di selezionare modalità alternative di erogazione della didattica, bensì l'individuazione dell'istituto scolastico (statale o non statale) che, anche in base alla offerta formativa proposta, sia maggiormente coerente con i propri obiettivi educativi. Al contrario, affidare la responsabilità della scelta sulle modalità di fruizione della didattica in via diretta ed esclusiva ai genitori significa creare le premesse per una confusione di ruoli che alla lunga rischia di minare alle basi proprio il progetto costituzionale di comunità scolastica"¹⁰³⁷.

Inoltre, occorre rilevare come l'efficacia dell'ordinanza in questione copra un arco temporale alquanto esteso, il cui termine viene fatto coincidere con la fine dell'anno scolastico. Di conseguenza, le misure *ivi* previste sono destinate ad avere efficacia a prescindere da un eventuale miglioramento della situazione epidemiologica, considerato il loro lungo periodo di vigenza, il che sembrerebbe contribuire ad alimentare i dubbi circa l'effettivo rispetto da parte del provvedimento *de quo* dei canoni dell'adeguatezza e della proporzionalità. Infatti, nonostante la Puglia sia divenuta prima "zona arancione" e successivamente "zona gialla", l'anzidetto regime alternativo di erogazione della didattica ha continuato a perpetrarsi, divenendo, di fatto, regime ordinario, a prescindere dall'evolversi delle circostanze fattuali legittimanti lo stesso potere di intervento regionale.

Infine, a corroborare le menzionate perplessità circa l'eccessiva rigidità di tale disciplina derogatoria, si aggiungerebbe l'impossibilità per le famiglie di cambiare idea man mano che i dati epidemiologici mostrino un miglioramento, giacché la scelta sulla modalità di erogazione della didattica (se a distanza o in presenza) è permessa "*una sola volta e per l'intero periodo di vigenza delle presenti disposizioni*"¹⁰³⁸.

¹⁰³⁷ *Ivi*, p. 31 ss. Secondo l'A. "gli artt. 33 e 34 della Costituzione, relativi alla scuola, piuttosto che come un complesso a sé stante, paiono disposizioni da considerarsi in maniera strettamente dipendente dagli artt. 29-31, dedicati alla famiglia. [...] Nella Carta fondamentale, cioè, è tracciato un rapporto di pari-ordinazione, di integrazione e di continuità tra famiglia e scuola, finalizzato a rispondere in pieno alla domanda di educazione"; sicché tale regime derogatorio "pare aver avuto l'effetto di porre le famiglie in una posizione di sovra-ordinazione rispetto alla scuola, essendo quest'ultima obbligata a fornire il servizio didattico secondo le modalità prescelte, a pena di risultare ai loro occhi inadempiente (a causa di un deficit infrastrutturale) rispetto all'obbligo formativo.

¹⁰³⁸ Nonostante il periodo successivo della medesima ordinanza preveda che "*eventuali successive istanze modificative della scelta già effettuata sono rimesse alla motivata valutazione del Dirigente scolastico*", sembra piuttosto evidente come tale formulazione tenda a configurare una tale circostanza come un caso meramente eccezionale.

Nel quadro normativo precedente al d.l. n. 44 del 2021, l’emanazione di un nuovo d.P.C.M., frutto di una rinnovata valutazione del contesto epidemiologico nazionale, come visto, determinava la perdita di efficacia delle ordinanze regionali, in ossequio al meccanismo della cd. “doppia cedevolezza”, costringendo i Presidenti di Regione, per lo meno, a rivedere le misure previamente introdotte e, al più, reiterandole, ma sulla base di rinnovati presupposti motivazionali.

Oggi, con l’eliminazione dello strumento dei d.P.C.M., si assiste alla situazione paradossale in cui una disciplina, introdotta sulla base dei dati epidemiologici riferiti ad un periodo precedente, continui ad essere pienamente efficace nonostante il territorio regionale sia stato ricollocato, con ordinanza del Ministero della Salute, in una fascia di rischio più bassa. Pertanto, considerato il potere di tali ordinanze ministeriali di modificare la disciplina applicabile sul territorio regionale, potrebbe essere valutata l’ipotesi di applicare il medesimo meccanismo a “doppia cedevolezza”, valevole nei rapporti tra ordinanze regionali e d.P.C.M., anche nei rapporti tra ordinanze regionali e ordinanze del Ministero della Salute, a fronte dell’avvenuta sostituzione dello strumento normativo dei decreti presidenziali con quello dei decreti legge.

4.5 *Uno sguardo d’insieme*

Una prima considerazione che emerge da questa sintetica trattazione è che - come già evidenziato in dottrina - “l’emergenza sanitaria è stata ed è gestita con una sovrapposizione di provvedimenti normativi di diversa natura e spesso in contrasto tra di loro, si da rendere il quadro complessivo confuso o quanto meno di difficile soluzione”¹⁰³⁹, il tutto a scapito della garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini.

Il protagonismo istituzionale del Presidente pugliese, così come quello di altri suoi omologhi, oltre a far emergere un difetto di leale collaborazione nei rapporti tra Regione e Governo centrale, induce a domandarsi se lo stesso possa finire per intaccare anche il principio di unità nazionale¹⁰⁴⁰; unità da intendere nel senso di “armonia di vedute”¹⁰⁴¹, non certo come mero ed esclusivo limite all’autonomia regionale. Più precisamente, l’art. 5 Cost., letto in stretta simbiosi con gli artt. 2 e 3, non implica necessariamente l’imputazione ad un soggetto unitario, lo Stato, la decisione su ogni questione di rilievo nazionale¹⁰⁴²; al contrario, ciò che emerge da una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali citate è che l’unità nazionale si debba configurare come il frutto di un continuo processo di cooperazione tra Stato e Regioni, rivolto alla realizzazione progressiva dell’uguaglianza sostanziale e del pieno sviluppo della persona.

E infatti, il confronto tra Stato e Regione consumatosi sul piano del bilanciamento tra diritto all’istruzione e diritto alla salute ha determinato una considerevole disparità di trattamento tra gli studenti pugliese e studenti del resto d’Italia, con riferimento alle modalità di erogazione di un diritto fondamentale come quello all’istruzione; il tutto a causa di una diversa valutazione di parametri formalmente oggettivi, che, nelle intenzioni del

¹⁰³⁹ P. MACI, *Il cortocircuito del sistema istruzione tra emergenza sanitaria ed emergenza educativa*, in www.dirittifondamentali.it, n. 2/2021, p. 124.

¹⁰⁴⁰ Cfr. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e personalismo*, cit., p. 1352.

¹⁰⁴¹ Così U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, cit., p. 15.

¹⁰⁴² *Ivi*, p. 20.

Governo nazionale, al contrario, avrebbero dovuto garantire una differenziazione rispettosa del principio di unitarietà; differenziazione assolutamente necessaria se si considera l'impatto eterogeneo della pandemia sui diversi territori, ma che per nessuna ragione può divenire fonte di diseguaglianze nel godimento dei diritti fondamentali.

La questione diviene ancor più delicata se si considera che l'istruzione non rappresenta solo una questione individuale o una mera attività di trasmissione di conoscenze, ma "è anche e soprattutto una modalità di estrinsecarsi del dovere inderogabile della Repubblica di assicurare lo sviluppo della persona così come previsto e tutelato dall'art. 2 Cost."¹⁰⁴³.

Sicché, l'auspicata *cooperazione* tra livelli di governo nella gestione dell'emergenza, orientata dalla bussola del principio di uguaglianza e della garanzia dei diritti, sembrerebbe aver lasciato il passo ad uno spirito di *competizione*, che nel migliore dei casi genera solo parecchia confusione.

La forza dello Stato nel contrasto alla pandemia spesso sembra essersi rivelata solo una "minore debolezza"¹⁰⁴⁴, il che ha favorito le "fughe in avanti" di chi è riuscito a "stressare", senza troppe interferenze, le maglie (nonostante tutto, alquanto elastiche) della normativa emergenziale. Da questo punto di vista, per i motivi già illustrati in precedenza, la c.d. "terza via" pugliese di erogazione della didattica probabilmente avrebbe giustificato un intervento più risoluto da parte dello Stato, anche attraverso il potere sostitutivo ex art. 120 Cost.

Ad ogni modo, vicende come questa sembrano manifestare la scarsa capacità degli attuali istituti di raccordo, in *primis* la Conferenza Stato-Regioni, di fungere da sede di mediazione e di sintesi tra centro e periferia, specie in situazioni emergenziali in cui l'accentramento del potere decisionale è una tendenza più che fisiologica, rivelando l'incompletezza, più che il fallimento, del modello italiano di regionalismo cooperativo.

È indubbio che la leale collaborazione può realmente funzionare solo se le parti sono disposte a cooperare¹⁰⁴⁵, ma è anche vero che, nell'attuale assetto istituzionale, a fronte della presenza di forti Presidenti di Regione, non si può fare a meno di notare l'assenza di altrettanto forti meccanismi istituzionali vocati a realizzare concretamente il principio cooperativo.

Pertanto, l'auspicio è che si possa completare il disegno di regionalismo iniziato con la riforma del Titolo V, così come lo stesso art. 11 della l. cost. n. 3/2001 prevedeva¹⁰⁴⁶, affinché l'interesse nazionale non venga più concepito come mero contro-limite dei vari

¹⁰⁴³ P. MACI, *Il cortocircuito del sistema istruzione*, cit., p. 129.

¹⁰⁴⁴ Così M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1329.

¹⁰⁴⁵ Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, fasc. n. 4/2020, p. 752.

¹⁰⁴⁶ Art. 11, l. cost. n. 3/2001: "Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti."

interessi regionali, ma, all'opposto, come il frutto della loro più genuina sintesi. Così, integrando concretamente le Regioni nel circuito decisionale dello Stato, anche l'eventuale introduzione di una "clausola di supremazia" potrebbe non rappresentare un nuovo motivo di scontro tra livelli di governo, ma limitarsi a realizzare il suo principale obiettivo, ossia razionalizzare il sistema dei rapporti Stato-Regioni nella gestione delle emergenze¹⁰⁴⁷.

5. I CONSIGLI REGIONALI TRA EMARGINAZIONE E CONTINUITÀ DEI LAVORI ASSEMBLEARI

di *Elena Gucciardo e Beatrice Sboro*

Non è possibile esimersi, nell'ambito di questa trattazione, dall'analisi delle difficoltà connesse allo svolgimento dei lavori delle assemblee regionali causate dall'emergenza sanitaria. Non sarà sfuggito infatti, nel corso dell'analisi sin qui condotta, che il contrasto alla diffusione del virus da parte delle Regioni – così come, del resto, da parte dello Stato centrale – si sia mosso essenzialmente sul piano degli esecutivi, talvolta con un "eccesso di protagonismo" da più parti denunciato, lasciando sullo sfondo il ruolo dei Consigli regionali.

Se da un lato, infatti – com'è stato fatto notare dalla dottrina – lo Stato centrale ha adoperato tutti gli strumenti a propria disposizione per mantenere una gestione accentrata dell'epidemia, dall'altro colpisce senz'altro la grande assenza di legislazione ordinaria regionale soprattutto nella c.d. Fase 1 dell'emergenza, causata proprio dall'impossibilità delle assemblee di riunirsi¹⁰⁴⁸.

I problemi relativi al bilanciamento tra tutela della salute dei Consiglieri regionali e garanzia della funzione legislativa delle Regioni sono sovrapponibili, da un punto di vista materiale e giuridico, a quelli variamente evidenziati dalla dottrina che s'è occupata dell'attività del Parlamento durante l'emergenza: si tratta, come è agevole rilevare, di problematiche connesse all'interruzione dei lavori nella sede preposta alla formazione della volontà generale, in cui le procedure "non sono né riti né formalismi"¹⁰⁴⁹, rappresentando al contrario l'essenza della dimensione politica e democratica dell'*iter* legislativo.

Le ripercussioni delle riunioni a distanza sul ruolo istituzionale delle assemblee, da questo punto di vista, sono molteplici. Si pensi, ad esempio, alle difficoltà connesse con la garanzia della pubblicità dei lavori¹⁰⁵⁰ ed alle ricadute delle sedute telematiche sulle attività

¹⁰⁴⁷ Il riferimento ad una eventuale introduzione di una clausola di supremazia deriva dalla circostanza per cui, nell'attuale legislatura, è in corso di esame presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica il disegno di legge costituzionale sulla "Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione" (A.S. 1825), di iniziativa dei senatori Parrini e Pinotti.

¹⁰⁴⁸ 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, p. 291.

¹⁰⁴⁹ *Ivi*, 10 ss.

¹⁰⁵⁰ F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 18/2020, p. 42.

di negoziazione¹⁰⁵¹ e di discussione¹⁰⁵² che precedono le deliberazioni; alla necessità di assicurare la segretezza del voto ove richiesta¹⁰⁵³ e la libertà del componente dell'assemblea nell'esprimerlo in assenza di condizionamenti esterni¹⁰⁵⁴; alle criticità connesse alle piattaforme da utilizzare (possibili interferenze esterne, potenziali malfunzionamenti del sistema o problemi di collegamento ad internet).

Com'è noto, ai problemi "pratici" appena rammentati connessi all'attività delle assemblee durante l'emergenza sanitaria si affianca un tema di non secondario rilievo: si tratta del fondamento giuridico idoneo a legittimare lo svolgimento telematico dei lavori assembleari. Relativamente all'attività parlamentare, il dibattito dottrinale si è imperniato essenzialmente sulla disposizione di cui all'art. 64 Cost., secondo cui "*Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti*"¹⁰⁵⁵.

Ebbene: è agevole rilevare che il tema del fondamento giuridico dei lavori a distanza non può che interessare anche i lavori assembleari dei Consigli regionali. Come evidenziato dalla dottrina, in Costituzione non è presente per i Consigli regionali una disposizione "parallela" all'art. 64 per quanto riguarda le deliberazioni, essendo previsto esclusivamente il *quorum* della maggioranza assoluta dall'art. 123, c. 2¹⁰⁵⁶.

Spostandosi dunque su fonti normative diverse dalla Costituzione, è anzitutto opportuno tener conto di un dato: la necessità di garantire la continuità dei lavori nonostante il riferimento operato dall'art. 64 Cost. alla "presenza" dei componenti dell'assemblea si ripropone per la quasi totalità degli statuti regionali. Ad eccezione di alcune Regioni¹⁰⁵⁷, infatti, tutti gli Statuti regionali (quattordici su venti) prevedono che le deliberazioni delle rispettive assemblee legislative debbano essere adottate a maggioranza dei "*presenti*"¹⁰⁵⁸, se non addirittura dei presenti "*in Aula*"¹⁰⁵⁹.

Ciò nonostante, al fine di garantire l'esercizio delle funzioni proprie del Consiglio regionale, a decorrere dalla metà di marzo ha progressivamente preso piede la

¹⁰⁵¹ F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Riflessioni a margine delle c.d. "sedute telematiche"*, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 4/2020, p. 300.

¹⁰⁵² R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in Federalismi, www.federalismi.it, 1 aprile 2020, p. 11.

¹⁰⁵³ Sul punto, si rimanda a R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in Federalismi, www.federalismi.it, n. 21/2020, p. 55 ss.

¹⁰⁵⁴ E. RINALDI, *La partecipazione 'da remoto' all'adozione delle deliberazioni parlamentari: paradossi di un'ipotesi recentemente formulata per rilanciare la centralità del Parlamento*, in Consulta OnLine, contributo Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, www.giurcost.org, 29 giugno 2020, p. 11; F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali*, cit., p. 298.

¹⁰⁵⁵ Non è possibile in questa sede ripercorrere le tesi comparse in dottrina relativamente all'idoneità della dicitura "presenti" a rendere illegittima o meno qualsiasi forma di attività che non si svolga fisicamente in aula; si rinvia, a tal proposito, al paragrafo dedicato ai lavori a distanza del Parlamento italiano della presente ricerca.

¹⁰⁵⁶ E. SORRENTINO, *L'attività del Consiglio regionale del Piemonte durante l'emergenza sanitaria*, in Il Piemonte delle Autonomie, n. 2/2020, p. 1.

¹⁰⁵⁷ Le uniche Regioni i cui Statuti non contengono riferimenti alla "presenza" dei componenti dell'assemblea legislativa *ex se* ovvero operando rinvii ai rispettivi regolamenti sono infatti Lombardia, Trentino, Sicilia, Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Liguria.

¹⁰⁵⁸ Art. 19 St. Reg. Abruzzo; art. 33 St. Reg. Basilicata; art. 25 St. Reg. Calabria; art. 39 St. Reg. Campania; art. 27 St. Reg. Emilia-Romagna; art. 27 St. Reg. Lazio; art. 27 St. Reg. Marche; art. 27 St. Reg. Marche; art. 19 St. Reg. Molise; art. 43 St. Reg. Piemonte; art. 35 St. Reg. Puglia; art. 21 St. Reg. Sardegna; art. 51 St. Reg. Umbria; art. 21 St. Reg. Valle d'Aosta; art. 50 St. Reg. Veneto.

¹⁰⁵⁹ F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali*, cit., p. 298.

rimodulazione da parte delle Regioni dell'attività istituzionale delle Assemblee elettive che ha portato ad una vera e propria "re-ingegnerizzazione"¹⁰⁶⁰ delle procedure consiliari (tenuto conto che normalmente non solo gli Statuti, ma neppure i Regolamenti interni disciplinano la modalità telematica). Da questo punto di vista, occorre segnalare che il terreno su cui i Consigli si sono tendenzialmente mossi non è quello della modifica degli Statuti: piuttosto, le Regioni hanno fatto ricorso a strumenti diversi per adeguare le modalità di deliberazione all'emergenza pandemica.

Anzitutto, il ricorso agli strumenti digitali che hanno consentito lo svolgimento, seppur da remoto, delle attività istituzionali del Consiglio regionale sembrerebbe – secondo una lettura apparsa in dottrina¹⁰⁶¹ – essersi inserito nello spiraglio lasciato aperto dalla normativa statale d'urgenza, introdotta per gli enti locali, in materia di semplificazione degli organi collegiali e, segnatamente, dall'art. 73 c. 1 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, a mente del quale "(...) *i consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane e le giunte comunali, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possono riunirsi secondo tali modalità, nel rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità (...) purché siano individuati sistemi che consentano di identificare con certezza i partecipanti, sia assicurata la regolarità dello svolgimento delle sedute e vengano garantiti lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché adeguata pubblicità delle sedute (...)*". In particolare, il comma 2 della stessa disposizione ha previsto che – fino alla cessazione dello stato di emergenza – "*i presidenti degli organi collegiali degli enti pubblici nazionali, anche articolati su base territoriale, nonché degli enti e degli organismi del sistema camerale, possono disporre lo svolgimento delle sedute dei predetti organi in videoconferenza, anche ove tale modalità non sia prevista negli atti regolamentari interni*", secondo le medesime garanzie di cui al comma 1.

Sulla scorta di tali disposizioni, ma in realtà già all'indomani del d.P.C.M. dell'11 marzo 2020, si è assistito all'alluvionale adozione di atti consiliari "*regolatori delle sedute telematiche*"¹⁰⁶² che, in forza dell'autonomia costituzionalmente garantita ai Consigli regionali¹⁰⁶³, hanno assunto varie forme.

In ossequio alle linee guida della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, la gran parte delle Regioni ha rimodulato l'attività istituzionale del Consiglio regionale mediante l'approvazione di deliberazioni dei rispettivi Uffici di Presidenza¹⁰⁶⁴ (Calabria delib. n. 1/2020¹⁰⁶⁵, Campania delib. n. 223/2020, Emilia-

¹⁰⁶⁰ L'espressione è mutuata da N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2/2020, rinvenibile in: www.forumcostituzionale.it, p. 131, per la verità, riferita ai procedimenti parlamentari; F. DRAGO, cit., p. 296.

¹⁰⁶¹ F. DRAGO, L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali, cit., p. 294.

¹⁰⁶² F. DRAGO, cit.

¹⁰⁶³ Recentemente, C. Cost., n. 22/2020 (considerando 3.1).

¹⁰⁶⁴ F. DRAGO, cit., p. 296; E. SORRENTINO, cit., p. 14 (nota 37), S. CURRELLI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in Riv. AIC, Osservatorio Costituzionale, n. 3/2020, p. 246 (note 128, 129); Vi sono Regioni, come la Sicilia e la Sardegna che hanno regolato lo svolgimento delle sedute mediante circolari, v. C. CORDOVA, *Funzionalità delle assemblee legislative regionali e del Parlamento e uso degli strumenti telematici. Come si sono organizzate le Assemblee legislative? Un quadro di sintesi*, in Osservatorio legislativo interregionale, www.oli.consiglio.regione.toscana.it.

¹⁰⁶⁵ Con tale delibera si predilige l'espletamento dell'attività consiliare in presenza, purché con adozione di misure di distanziamento e dei dispositivi di protezione individuale, che dovrà svolgersi "*a porte chiuse*", ossia viene inibito l'accesso in presenza del pubblico, dei visitatori, delegazioni, giornalisti e collaboratori. Il principio di pubblicità

Romagna delib. nn. 3 e 11 del 2020, Lazio delib. n. 62/2020, Liguria delib. n. 6/2020, Lombardia delib. n. 77/2020¹⁰⁶⁶, Marche delib. n. 897/2020, Piemonte delib. nn. 55¹⁰⁶⁷ e 66 del 2020, Puglia delib. n. 277 e 278 del 2020, Provincia autonoma di Bolzano delib. n. 14/2020, Toscana delib. n. 25/2020, Umbria delib. nn. 60 e 104 del 2020, Valle d'Aosta delib. 33/2020¹⁰⁶⁸, Veneto delib. nn. 24 e 36 del 2020).

Il Friuli-Venezia Giulia, invece, ha optato per l'approvazione della l. reg. n. 3/2020, che taluni hanno ritenuto di dubbia legittimità in quanto “lesiva dell'autonomia regolamentare del Consiglio regionale” e delle maggioranze previste dall'art. 21 dello Statuto¹⁰⁶⁹.

In linea di massima, al di là degli strumenti normativi concretamente adottati, da una breve rassegna delle soluzioni adottate a livello regionale per garantire la continuità delle assemblee legislative è possibile rilevare un duplice dato: per alcune Regioni, l'attività da remoto ha rappresentato una misura *straordinaria*, concepita come strumento volto a far fronte all'emergenza pandemica e, dunque, utilizzabile solo in via *provvisoria*¹⁰⁷⁰; per altre, al contrario, l'emergenza pandemica ha prodotto effetti, per così dire, *strutturali* sull'organizzazione ed il funzionamento delle sedute degli organi consiliari, sollecitando l'introduzione di modifiche regolamentari destinate a trovare applicazione in una molteplicità di fattispecie. Più specificamente, in alcuni casi le modifiche introdotte risultano valedoli per circostanze equiparabili all'attuale stato di emergenza¹⁰⁷¹; in altri, la

delle sedute è salvaguardato dalla trasmissione in diretta *streaming*. In particolare, la seduta in via telematica è prevista nella residuale ipotesi di impossibilità di un consigliere di presenziarvi in quanto assoggettato a misure di contenimento del contagio previste dal dpcm 8 marzo 2020.

¹⁰⁶⁶ Che, per il periodo di emergenza sanitaria da Covid-19, approva le linee guida per lo svolgimento delle sedute delle Commissioni consiliari proponendo il collegamento da remoto quale alternativa (“[...] è consentita la partecipazione alle sedute anche mediante collegamento in videoconferenza di tutti o parte dei componenti [...]”), su base facoltativa del consigliere partecipante, alla seduta in presenza, quest'ultima definita “*sede ordinaria di svolgimento delle sedute delle Commissioni, ordinarie e speciali*”, pur nel rispetto del “*distanziamento tra i partecipanti*”.

¹⁰⁶⁷ Adottata sulla base del combinato disposto degli artt. 51 c. 4 del Regolamento del Consiglio regionale che consente lo svolgimento della seduta consiliare anche al di fuori della propria sede, previa deliberazione unanime dell'Ufficio di Presidenza ovvero della maggioranza assoluta dei membri del Consiglio stesso. E. SORRENTINO, cit., p. 5.

¹⁰⁶⁸ Singolare è peraltro apparsa la scelta operata dalla Valle d'Aosta di “anticipare” la sopramenzionata deliberazione dell'Ufficio di Presidenza disciplinando il fenomeno delle sedute telematiche con decreto del Presidente del Consiglio regionale del 19 marzo 2020: cfr. F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali*, cit., p. 296 ss.

¹⁰⁶⁹ Così, s. CURRERI, cit., p. 33, nota 127.

¹⁰⁷⁰ Ne è un esempio l'Emilia-Romagna (deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 3/2020), che ha tuttavia evidenziato le potenzialità degli strumenti digitali anche “in condizioni ordinarie non emergenziali” che possa “supportare lo svolgimento delle sedute di Assemblea e Commissione, nonché degli altri organi assembleari”, “in linea con gli obiettivi di ammodernamento degli impianti assembleari e di rendere gli stessi funzionali allo svolgimento e alla gestione da remoto delle sedute, specie qualora si verificassero particolari eventi o esigenze, eventualmente anche prospettando una specifica previsione regolamentare [...]”.

¹⁰⁷¹ È il caso della Calabria (delibera n. 7/2020, che ha introdotto nel Regolamento interno del Consiglio regionale l'art. 8-*bis*), della Basilicata (Deliberazione del Consiglio della Regione Basilicata n. 106/2020 che ha introdotto gli artt. 53-*bis* e 54-*bis* del Regolamento interno), del Molise (deliberazione del Consiglio della Regione Molise n. 88/2020 che ha introdotto l'art. 32-*bis* del Regolamento interno) e della Valle d'Aosta (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 33/2020).

seduta “telematica”, ora disciplinata dal Regolamento interno del Consiglio della Regione, è prevista quale modalità *ordinaria* alternativa alla seduta in presenza¹⁰⁷².

In definitiva, nonostante le incertezze talvolta sorte in relazione agli strumenti utilizzati per disciplinare lo svolgimento dell’attività assembleare a distanza, appare evidente dalla disamina qui brevemente operata lo sforzo posto in essere dai Consigli regionali per garantire la continuità dei propri lavori, necessaria, del resto, a bilanciare il rilievo rivestito dagli esecutivi posti al “comando delle operazioni”¹⁰⁷³ di contrasto alla pandemia.

La modalità “agile”, come s’è detto in apertura, non appare certo esente da problematiche¹⁰⁷⁴; il carattere contingente dell’evento pandemico, tuttavia, può senz’altro dirsi in grado di rappresentare un’occasione per ripensare l’attività delle istituzioni valorizzando – con la dovuta copertura regolamentare e le opportune cautele e garanzie per assicurarne un utilizzo legittimo e consapevole – le potenzialità del digitale.

6. LE ARTICOLAZIONI ISTITUZIONALI DELLA LEALE COLLABORAZIONE: UNO STUDIO DELL’EVOLUZIONE DEL SISTEMA DELLE CONFERENZE ALLA LUCE DELL’ESPERIENZA PANDEMICA

di *Antonino Cirillo*

SOMMARIO: 6.1. Introduzione: una prospettiva multidimensionale sui rapporti tra i diversi livelli di governo. – 6.2. Il principio di leale cooperazione: un imponente edificio dalle fragili fondamenta? – 6.3. I raccordi “verticali” tra Stato e Regioni: quadro d’analisi. – 6.4. Breve storia istituzionale del sistema delle

¹⁰⁷² Ci si riferisce in tal senso alla Regione Umbria, che ha introdotto l’art. 104-*sexies* nel proprio Regolamento interno prevedendo che le sedute in modalità telematica possono avere luogo su “*decisione assunta dall’organo competente*” (i.e. l’Ufficio di Presidenza per le sedute dell’Assemblea legislativa, il Presidente della Commissione per le sedute della Commissione permanente, il Presidente del Comitato per il controllo e la valutazione per le sedute di quest’ultimo, il Presidente dell’Assemblea legislativa per le riunioni dell’Ufficio di Presidenza e della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari).

¹⁰⁷³ E. SORRENTINO, L’attività del Consiglio regionale del Piemonte durante l’emergenza sanitaria, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2020, 1.

¹⁰⁷⁴ In tal senso, la generalità dei provvedimenti adottati dalle Regioni ha cercato di prevedere opportuni accorgimenti al fine di assicurare l’identificazione dei consiglieri partecipanti, la verbalizzazione e la tracciabilità delle votazioni espresse, la presentabilità degli emendamenti (generalmente, da inoltrare tramite e-mail, almeno entro 24 ore prima della seduta), la pubblicità e la trasparenza delle sedute: (cfr. art. 14 c. 1 Reg. del Consiglio della Regione Calabria, art. 74, c. 3 Reg. del Consiglio della Regione Campania, art. 80 c. 1 e 84 Reg. del Consiglio della Regione Emilia-Romagna, art. 78, c. 6 Reg. del Consiglio della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 37 Reg. del Consiglio della Regione Lazio, art. 63 Reg. del Consiglio della Regione Liguria, art. 79 Reg. del Consiglio della Regione Lombardia, art. 66, c. 3 Reg. del Consiglio della Regione Marche, art. 74 e 76 Reg. del Consiglio della Regione Piemonte, art. 35, c. 5 dello Statuto e art. 49 Reg. del Consiglio della Regione Puglia, art. 94 Reg. del Consiglio della Regione Sardegna, art. 127 Reg. dell’Assemblea della Regione Sicilia, art. 118, c. 3 e 122 Reg. del Consiglio della Regione Toscana, art. 86 Reg. del Consiglio della Regione Trentino Alto Adige, art. 62, c. 6 Reg. del Consiglio della Regione Umbria, art. 73 Reg. del Consiglio della Regione Valle d’Aosta, art. 86, c. 5 Reg. del Consiglio della Regione Veneto). Merita un cenno, a quest’ultimo proposito, la soluzione adottata dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Piemonte che, con delibera n. 66 del 16 aprile 2020, ha previsto per le votazioni relative a nomine e persone l’espressione del voto di ciascun consigliere mediante deposito in Aula della scheda di voto. La votazione si è svolta, comunque, in modalità videoconferenza atteso che le operazioni di voto sono state riprese e registrate da una telecamera, E. SORRENTINO, cit., p. 7).

Conferenze. – 6.5. Un bilancio precedente al Covid: pregi e difetti della concertazione intergovernativa. – 6.6. Le criticità del sistema delle Conferenze durante la pandemia. – 6.7. Considerazioni conclusive.

6.1. Introduzione: una prospettiva multidimensionale sui rapporti tra i diversi livelli di governo.

L'emergenza pandemica ancora in corso ha posto in evidenza le fragilità che affliggono, nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale, il sistema dei raccordi tra i diversi livelli di governo, e specialmente tra lo Stato e le Regioni, a dispetto della chiara e condivisa indicazione, da parte della Corte costituzionale e della dottrina, della leale collaborazione quale "bussola" dell'emergenza¹⁰⁷⁵. In tale contesto, il presente contributo è volto ad analizzare il sistema delle Conferenze intergovernative (con particolare riferimento alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza Unificata) quale articolazione istituzionale privilegiata nella quale dovrebbe inverarsi, stante l'attuale assetto ordinamentale, il sempre più citato principio di leale collaborazione. L'obiettivo che ci si propone è quello di raffrontare la narrativa ufficiale del sistema delle Conferenze, espressa tanto dal dettato legislativo quanto dal crescente ruolo ad esso attribuito nella giurisprudenza costituzionale, con i dati relativi alle sue effettive capacità concertative e di raccordo, sia in epoca precedente all'emergenza pandemica che nel contesto dei convulsi conflitti interistituzionali cui si è assistito nel corso della lotta al Covid-19. A tal fine, verranno combinati diversi approcci metodologici tra loro complementari: si prenderanno le mosse dall'esame dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di leale collaborazione e, parallelamente, dall'analisi storica dell'evolversi del sistema delle Conferenze, con particolare attenzione al ruolo giocato dalla prassi in aggiunta (e, talvolta, in contraddizione) al dato normativo; si procederà poi a passare in rassegna le valutazioni critiche e le proposte di riforma espresse dalla dottrina e dagli attori istituzionali che hanno condotto analisi approfondite sul tema (in particolare, la Commissione parlamentare per le questioni regionali); infine, il cuore del contributo sarà dedicato all'analisi dei dati relativi all'effettivo operare delle Conferenze nel corso della pandemia (numero di sedute, numero e tipologia di atti adottati, contenuto di tali atti e incidenza sulle misure governative di contrasto al virus), tratti dai rispettivi siti ufficiali. Si spera così di offrire una prospettiva multidimensionale, e tuttavia intimamente coerente, di quello che è stato il ruolo giocato dai raccordi "verticali" tra i diversi livelli di governo sia prima che nel corso della pandemia, sviluppando infine a partire da tale ultima esperienza delle brevi riflessioni conclusive sulla sufficienza o meno dell'attuale assetto istituzionale al fine della concreta attuazione del principio collaborativo.

6.2. Il principio di leale cooperazione: un imponente edificio dalle fragili fondamenta?

Che il principio di leale collaborazione abbia conosciuto una poderosa espansione nel corso degli ultimi anni è cosa difficile da negare. Concepito ed elaborato dalla

¹⁰⁷⁵ Si veda la *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, redatta dall'allora Presidente Marta Cartabia, e pubblicata il 28 Aprile 2020 (disponibile al link https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/composizione/relazione_annuale.do). In dottrina, per tutti, A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione quale "bussola" dell'emergenza*, in *Diritti regionali*, n. 3/2020.

giurisprudenza costituzionale ancora prima di essere “positivizzato” nell’art. 120 cost., come modificato dalla L. cost. n. 3/2001 con specifico riferimento all’esercizio del potere sostitutivo del Governo¹⁰⁷⁶, tale principio è giunto di recente, a partire dalla nota sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, a lambire anche l’esercizio della funzione legislativa statale¹⁰⁷⁷. Ma procediamo con ordine.

Ancora prima dell’istituzione delle Regioni a statuto ordinario, l’esigenza della leale collaborazione veniva avvertita dalla Corte costituzionale con riferimento alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni speciali, così come delineata dai rispettivi Statuti (aventi, come noto, il rango di legge costituzionale)¹⁰⁷⁸. A seguito dell’avvio dell’esperienza regionalista ordinaria nel 1970, con riferimento alle Regioni ordinarie la giurisprudenza della Corte elaborava e definiva nel giro di pochi anni il principio cooperativo¹⁰⁷⁹, fino a giungere, con la nota pronuncia n. 19 del 1997¹⁰⁸⁰, a riconoscere nel principio di leale

¹⁰⁷⁶ Sul punto A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, il quale evidenzia come l’embrione della leale collaborazione risalga addirittura alla giurisprudenza costituzionale degli anni ’50, con riferimento ai rapporti tra Stato e (le allora uniche costituite) Regioni speciali, a partire da disposizioni degli Statuti speciali che avevano introdotto per specifici casi la previa acquisizione da parte dello Stato, ai fini dell’adozione di atti normativi incidenti su competenze regionali, di pareri, accordi o intese con le Regioni. Per un’analisi storica approfondita dell’evoluzione della leale cooperazione tra Stato e Regioni si rinvia, senza pretesa di esaustività, a: F.S. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; G. BELFIORE, *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2012; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, in *Quaderni di Teoria del diritto e dello stato*, Aracne, Roma, 2008.

¹⁰⁷⁷ Con la sopra citata sentenza la Corte ha, come noto, dichiarato l’illegittimità costituzionale di diverse disposizioni di delega contenute nella L. 124/2015, in quanto incidenti su vari ambiti di competenza regionale (e nell’impossibilità di stabilire la prevalenza di una materia sulle altre), nella parte in cui tali disposizioni prevedevano l’adozione di un mero parere della Conferenza unificata ai fini dell’adozione dei decreti legislativi attuativi, anziché la forma di raccordo costituita dall’intesa, ritenuta dalla Corte l’unica sufficientemente rispettosa del principio di leale cooperazione. Si veda, per un commento nell’ottica della continuità rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte costituzionale, A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di “lealtà” nella collaborazione tra Stato e Regioni per l’esercizio delle funzioni*, in www.federalismi.it, n. 19/2017. Ulteriori commenti sono quelli di A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in www.federalismi.it, n. 25/2016, ed E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l’intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna n. 1/2017.

¹⁰⁷⁸ Particolarmente significativa fu la sentenza della Corte costituzionale n. 49/1958, relativa alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regione speciale Sardegna, in cui la Corte, notando lo stretto intreccio di funzioni (lo Statuto riservava gli usi delle acque marittime alla disciplina dello Stato e gli interessi della pesca alla competenza esclusiva della Regione), già constatava che “è ovvia l’esigenza d’una stretta collaborazione tra lo Stato, che regola le acque lagunari, e la Regione sarda, che regola l’attività della pesca. Ma questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d’attività legislativa, sia che si tratti d’attività amministrativa”. Si vedano anche C. cost. n. 21/1956 (anch’essa relativa allo Statuto sardo), nonché le sentt. n. 66/1961 (su ricorso della Regione speciale Valle d’Aosta) e n. 13/1964, seppure, come già notato da attenta dottrina, a ispirare tali pronunce sia stata l’imposizione di una cooperazione riconosciuta come necessaria da singole disposizioni statutarie, piuttosto che un già delineato e generale principio di leale collaborazione.

¹⁰⁷⁹ Si vedano C. cost. n. 219/1984, 94/1985, 359/1985; 151/1986; 153/1986; 294/1986; 64/1987; 177/1988; 214/1988; 302/1988; 470/1988; 730/1988; 747/1988; 101/1989; 242/1989; 338/1989.

¹⁰⁸⁰ La sentenza è stata pronunciata relativamente al giudizio di ammissibilità della richiesta di referendum popolare abrogativo presentata dai Consigli regionali delle Regioni Valle d’Aosta, Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte, Calabria e Puglia, con il fine di attribuire alle Regioni la possibilità di svolgere attività promozionali all’estero nelle materie di propria competenza, senza limitazioni di provenienza governativa, e ha concluso nel senso della

cooperazione un “vero e proprio vincolo costituzionale”, rinveniente “il suo diretto fondamento nell’art. 5 della Costituzione”¹⁰⁸¹. Secondo il ragionamento della Corte, l’operare del principio era reso necessario dal reciproco atteggiarsi delle competenze statali e regionali e dal loro inevitabile interferire, e postulava l’esistenza di strumenti giuridici preventivi di coordinamento tra i diversi livelli di governo¹⁰⁸², mentre sarebbe irrimediabilmente aggirato o (per usare le parole della Corte) “vanificato” laddove si operasse l’eliminazione in radice di ogni forma di concertazione preventiva fra Stato e Regioni e si consentisse invece a tali soggetti di salvaguardare le proprie competenze esclusivamente in via posteriore o successiva, ovvero in sede di giudizio innanzi alla Corte costituzionale stessa.

Tale esigenza, già fortemente espressa dalla Corte nella sopracitata giurisprudenza, diventava improrogabile nel momento in cui, all’indomani della riscrittura del Titolo V della Costituzione operata con L. cost. n. 3/2001, il sistema degli enti costitutivi della Repubblica assumeva un assetto policentrico, senza tuttavia che il nuovo testo costituzionale ne chiarisse esplicitamente il criterio ordinatore¹⁰⁸³. Se infatti tale compito è di conseguenza ricaduto sul Giudice delle leggi, quale interprete privilegiato dall’assetto costituzionale, esso si è così ritrovato al centro di una complessa operazione di bilanciamento, che ha visto contrapposte istanze unitarie e spinte autonomistiche, nonché la difesa della rigidità del sistema, da un lato, e la valorizzazione delle esigenze di flessibilità, dall’altro. Senz’altro indicativa in tale senso, sia per la sua vicinanza temporale alla riforma che per il valore ricognitivo dell’ampia e analitica motivazione, è la (pluricommentata) sentenza n. 303 del 2003¹⁰⁸⁴. In tale decisione la Corte, dopo aver individuato nel principio

dichiarazione di inammissibilità della richiesta di referendum. Si vedano anche, quali precedenti richiamati della Corte in relazione al principio di leale cooperazione, C. cost. n. 425/1995; 212/1994; 250/1993.

¹⁰⁸¹ Da segnalare anche la poco successiva sentenza n. 242 del 1997, in cui la Corte costituzionale riconosce nel principio di leale collaborazione il criterio guida che “*deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi*”. Tale principio, in quanto espressione dell’art. 5 Cost. “*va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate*”. Sull’art. 5 si veda l’autorevole commento di G. BERTI, *Commento all’art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1982, p. 277 ss..

¹⁰⁸² Nel caso affrontato in C. cost. n. 9/1997 la sovrapposizione di competenze riguardava la materia internazionale, in cui si intrecciano lo svolgimento all’estero di attività promozionale da parte delle Regioni come attività loro propria, comprendente ogni comportamento legato da un nesso di strumentalità con le materie di competenza regionale, e gli indirizzi di politica estera riservati allo Stato; gli strumenti preventivi di coordinamento venivano individuati sia nella preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendevano di volta in volta promuovere (quindi, in un dovere di informazione preventivo in capo alle Regioni), sia nella possibilità dello Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile in sede di conflitto dalla stessa Corte costituzionale.

¹⁰⁸³ Si veda per tutti C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 45 ss..

¹⁰⁸⁴ Per un commento che ha interpretato la pronuncia nel senso del conferimento di un nuovo slancio al sistema delle Conferenze intergovernative, e in particolare alla Conferenza dei Presidenti di Regione, quale controparte negoziale dello Stato nel procedimento diretto all’assunzione delle funzioni in sussidiarietà ex art. 118 Cost., si veda A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in www.forumcostituzionale.it, n. 4/2003. Per dei rilievi critici si veda invece A. ANZON DEMMING, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regione*, in www.forumcostituzionale.it, 2003, la quale criticava la strumentalizzazione operata dalla Corte del

di sussidiarietà ex art. 118 Cost. uno strumento di flessibilità non limitato esclusivamente all’allocazione delle funzioni amministrative ma incidente sulla stessa distribuzione delle competenze legislative in virtù del correlato principio di legalità e sotto il profilo della loro attrazione al centro (non potendosi che escludere, nelle parole della Corte, che *“le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale”* e dovendosi quindi affermare *“che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”*), si è trovata di fronte alla necessità di evitare che la sussidiarietà, come da essa stessa concepita con lo scopo di conferire dinamicità al sistema e soddisfare esigenze unitarie, potesse trasformarsi nel “grimaldello” utilizzato dallo Stato per riscrivere unilateralmente l’assetto delle competenze fissato dal nuovo art. 117 Cost.¹⁰⁸⁵. La soluzione infine raggiunta va nel senso dell’equilibrio e del bilanciamento, per cui *“l’esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, oltretutto le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”*¹⁰⁸⁶.

Con la successiva sentenza n. 31 del 2006, la Corte costituzionale statuiva esplicitamente che *“il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni”*, ma proprio a causa della sua flessibilità e genericità lo riteneva bisognoso di continue *“precisazioni e concretizzazioni (...) di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale”*, facendo riferimento proprio al sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali quale sede istituzionale particolarmente adatta a tale scopo. La tendenza alla generalizzazione in via giurisprudenziale di un principio in origine riferito ad ipotesi specifiche risulta a questo punto quanto mai evidente¹⁰⁸⁷.

principio di leale collaborazione all’attrazione in sussidiarietà, ritenendo che invece che il primo dovesse ricevere riconoscimento autonomo a partire dall’art. 114 Cost..

¹⁰⁸⁵ La metafora è tratta da A. MORRONE. *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, cit. p. 819. Sulla chiamata in sussidiarietà si veda l’analisi di G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, Roma, 2009.

¹⁰⁸⁶ Ne consegue che *“Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un’intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l’operatività della disciplina”*, con la precisazione però che, purché una intesa vi sia, *“non è rilevante se essa preceda l’individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo”*.

¹⁰⁸⁷ Sebbene non ancora estesa all’attività legislativa. Nella sentenza n. 249 del 2009, ad esempio, la Corte, accogliendo la questione di costituzionalità sollevata dalla Regione Calabria nei confronti dell’art. 205, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 (Norme in materia ambientale) nella parte in cui, prevedendo che le Regioni potessero indicare maggiori obiettivi di riciclo e di recupero dei rifiuti tramite apposita legge soltanto previa intesa con il Ministro dell’ambiente, produceva un anomalo vincolo amministrativo sulla funzione legislativa regionale, in violazione degli artt. 114 e 117 Cost., chiariva che *“la sottoposizione a vincoli procedurali dell’esercizio della competenza legislativa regionale in tema di individuazione di maggiori obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti, che la stessa norma statale impugnata attribuisce ad essa, determina evidentemente una lesione della sfera di competenza regionale, posto che questa Corte ha già affermato che l’esercizio dell’attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione”* (con richiamo al precedente costituito da C. cost. n. 159/2008). La Corte ribadisce così un orientamento già espresso in C. cost. n. 437/2001, ove la stessa, respingendo il ricorso promosso dalle Regioni avverso una legge statale che aveva mancato di recepire l’accordo raggiunto con il Governo in sede di Conferenza Unificata (relativamente all’ammontare di un fondo da ripartire a livello regionale nel settore della protezione civile), riconduceva l’impegno assunto dal Governo a un mera *“manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire*

Infine, con sentenza n. 165 del 2011, resa su un decreto-legge (recante misure urgenti in materia di energia) che prevedeva il potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate, al fine dell'individuazione degli interventi relativi alla produzione, alla trasmissione e alla distribuzione dell'energia da realizzare con urgenza e in via straordinaria, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della relativa disposizione, richiamava la propria giurisprudenza ribadendo come, in virtù del principio di leale collaborazione, *“nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa”*, non essendo consentita, in caso di dissenso, una *“drastica previsione della decisività della volontà di una sola parte”*, ma essendo invece necessarie *“idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze”*; solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure volte a raggiungere un accordo, *“può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale”*¹⁰⁸⁸.

Dunque, la leale collaborazione, sovente materializzata nella forma dell'intesa tra Stato e Regioni e *“procedimentalizzata”* in un contraddittorio che vedesse coinvolti i soggetti titolari delle attribuzioni attratte al centro (dando agli stessi la possibilità di argomentare e dimostrare la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione), veniva confermata quale cardine attorno al quale il sistema poteva tenersi in equilibrio, secondo un orientamento ribadito dalla giurisprudenza costituzionale con indubbia frequenza¹⁰⁸⁹, senza che tuttavia la Corte si spingesse fino a riconoscere nella leale cooperazione un principio costituzionalmente imposto allo stesso procedimento legislativo statale, rischiando così un contrasto con la lettera degli artt. 72 ss. Cost.¹⁰⁹⁰. A ciò la Corte

parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate”, ribadiva che *“mancano i presupposti per poter ritenere le determinazioni legislative impugnate condizionate, sotto il profilo procedurale o sotto quello sostanziale, ad accordi di tal genere”*, non essendo la loro osservanza imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione, e infine ammoniva che il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni non poteva *“essere dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi”*.

¹⁰⁸⁸ C. cost. n. 165/2011.

¹⁰⁸⁹ Si vedano in particolare C. cost. n. 6 e 423/2004; 31, 242, 270, 285, 383/2005; 165/2007; 63, 166/2008, tutte confermantì la necessità che le funzioni amministrative assunte al centro siano esercitate mediante meccanismi collaborativi, in particolare nella forma dell'intesa, sia che si versi in materie di competenza legislativa concorrente (per es. per il settore dell'energia: C. cost. n. 6/2004, 383/2005), sia che si verta in settori di competenza regionale residuale (come accaduto per esempio per alcuni interventi in tema di turismo; cfr. C. cost. 88/2007, 94/2008), e tuttavia spesso in contraddizione tra di loro circa il quesito se l'intesa richiesta sia un'intesa *“forte”* o *“debole”*. In tal senso, si veda l'analisi giurisprudenziale condotta da A. ANZON DEMMING, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel “secondo regionalismo”: le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, p. 787 ss., la quale esprime serie perplessità circa la richiesta talvolta perentoria da parte della Corte del ricorso all'intesa *“forte”*, avente struttura necessariamente bilaterale e quindi non superabile con decisione unilaterale di una delle parti (sebbene, come si vedrà, questa ricostruzione dell'intesa forte sia in via di progressivo abbandono), con il conseguente rischio di generare *“situazioni di stallo non rimediabili, nelle quali l'esigenza unitaria che sostiene l'attrazione in sussidiarietà resterebbe pregiudicata”*.

¹⁰⁹⁰ Parte della dottrina ha tuttavia ritenuto che la configurazione della leale cooperazione non soltanto quale canone di esercizio della funzione amministrativa, ma anche come criterio di co-determinazione nella fase (squisitamente politica) di assunzione della decisione legislativa sia in qualche modo già stato adombrato dalla Corte in alcune sentenze. In tal senso, si veda ad esempio A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di “lealtà” nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, cit. p. 11 ss., la quale richiama, tra le altre, C. cost. n. 6/2004, nella quale si richiede che la legge statale attrattiva della competenza risulti *“adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque,*

arriverà, sia pur con specifico riferimento al procedimento di delegazione legislativa, con la già citata sentenza n. 251 del 2016 e la giurisprudenza immediatamente successiva¹⁰⁹¹.

In conclusione, quello di leale cooperazione è un principio che nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi decenni ha conosciuto una crescente capacità espansiva¹⁰⁹², giungendo a permeare sia l'attività amministrativa che quella legislativa dei livelli di governo statale e regionale. Esso deve essere osservato non soltanto nel caso di attrazione legislativa in sussidiarietà delle funzioni amministrative relativamente alle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, ma anche quando si è in presenza di un intreccio di competenze e non risulta possibile stabilire la prevalenza della competenza statale o regionale, caso tutt'altro che infrequente data la problematicità del criterio di demarcazione "per materia" tra competenza statale e competenza regionale adottato dall'art. 117 Cost., come riformato nel 2001, e la necessità risolvere i frequenti casi di intersezione e sovrapposizione di competenze¹⁰⁹³.

Prendendo in prestito una metafora architettonica, potremmo definire il principio di leale collaborazione un edificio in costante espansione, oggetto di continui lavori di ristrutturazione e di ampliamento. E tuttavia, l'architetto (o il giurista) più attento non può esimersi dall'analizzarne le fondamenta, da cui dipende la solidità dell'intera struttura. Ed è

deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali". Da segnalare anche C. cost. n. 378/2005, che riconosce come "La norma statale de qua [si trattava nel caso di specie della disposizione che richiedeva che la nomina del Presidente di una Autorità Portuale fosse frutto in ogni caso di una intesa tra Ministro e Regione interessata], in quanto attribuita al Ministro di funzioni amministrative in materia contemplata dall'art. 117, terzo comma, è costituzionalmente legittima proprio perché prevede una procedura che assicura adeguatamente la partecipazione della Regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale". Si cita infine C. cost. n. 24/2007, quale pronuncia che dichiara incostituzionale una legge regionale in base alla quale in caso di mancata intesa la competenza decisionale spettava alla Giunta regionale, e correlativamente chiarisce che spetta al legislatore regionale (così come al legislatore statale) "stabilire un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato senza la prevalenza di una parte sull'altra". Tuttavia, è bene precisare che nella propria giurisprudenza successiva la Corte continuerà a ribadire che il principio di leale collaborazione non può trovare applicazione nel procedimento legislativo (si vedano C. cost. n. 164 e 221/2012; 8,46,129/2013),

¹⁰⁹¹ Cfr. in particolare C. cost. n. 284/2016; n. 154, n. 191 e n. 261 del 2017, nonché C. cost. 61/2018, nella quale la Corte estende l'applicazione del principio di lealtà ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni.

¹⁰⁹² Seppur non sono totalmente mancate delle battute d'arresto nella giurisprudenza della Corte, come quella costituita da C. cost. n. 278/2010, la quale, pur richiamando e confermando la necessità che, in caso di attrazione in sussidiarietà della funzione e di conseguente attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare fattispecie altrimenti di competenza regionale fosse la stessa legge statale a "garantire la riespansione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell'atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale di una delle parti [ovvero nella forma dell'intesa]", tuttavia affermava che tale principio poteva applicarsi soltanto laddove "il nucleo fondante di una decisione espressiva di discrezionalità legislativa si trova collocato interamente entro la prima sfera [integrazione politica affidata allo Stato], e viene sottratto alla seconda [integrazione politica proprio del sistema regionale]", non trovando lo stesso applicazione quando invece (come la Corte riteneva essersi verificato nel caso sottoposto al suo esame) "la legge statale, in materia di competenza concorrente, attribuisce la funzione amministrativa, di cui va assicurato l'esercizio unitario ai sensi dell'art. 118 Cost., ad un organo centrale, laddove essa sia caratterizzata da una natura eminentemente tecnica, che esige, in quanto tale, scelte improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze". In tal caso, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni potrebbe limitarsi all'espressione di un mero parere obbligatorio ma non vincolante, invece del più impegnativo (e senz'altro più rispettoso di una leale collaborazione intesa in senso non meramente formale) raggiungimento dell'intesa.

¹⁰⁹³ A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, cit. p. 17.

a quel punto, ci sembra di potere concludere, che emerge il “paradosso” di tale principio costituzionale, costituito da una “ubiquità” (il principio è stato citato, soltanto nel 2016, da almeno 50 sentenze della Corte costituzionale)¹⁰⁹⁴ cui si è in realtà costantemente accompagnata una palese insufficienza delle relative articolazioni istituzionali.

Molte voci hanno gridato allo scandalo quando tale paradosso è stato infine portato alla luce dai cortocircuiti istituzionali che sono stati i protagonisti mediatici indiscussi della lotta “multilivello” al Covid-19. Ma lo stesso veniva già evidenziato, in tempi non sospetti, tra gli altri da Roberto Bin, il quale con forza aveva criticato il fatto che l’attuazione del principio cooperativo, invece di essere demandata ad apposite sedi di raccordo, fosse stata totalmente scaricata sulla Corte costituzionale, gravandola del peso della gestione (in tutta evidenza, politica) dei rapporti tra i diversi livelli di governo¹⁰⁹⁵.

Proprio alla luce di questa esigenza, avvertita ben prima che il Covid-19 concorresse a sconvolgere il normale assetto delle relazioni istituzionali, nel senso di una effettiva “materializzazione” del principio di leale collaborazione in apposite sedi di raccordi tra Stato e Regioni, il seguito di questo contributo procederà a ripercorrere, in un’ottica di parallelismo rispetto alla già delineata evoluzione del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale, le tappe della progressiva attuazione della principale articolazione istituzionale di tale principio, vale a dire il sistema della Conferenze tra Stato e Regioni, giungendo fino alle soglie dell’emergenza pandemica, per poi procedere a un’analisi critica del funzionamento di tale sistema durante il dilagare del Covid-19.

6.3. I raccordi “verticali” tra Stato e Regioni: quadro d’analisi.

Come rilevato, alla crescente rilevanza riconosciuta al principio di leale collaborazione come asse portante del rapporto tra Stato e Regioni ha di fatto corrisposto una scarsa attenzione storicamente riservata dalla nostra Costituzione a quei raccordi cooperativi che dovrebbero costituire la (necessaria) articolazione istituzionale del medesimo principio; deficit, questo, sopravvissuto anche alla riforma del Titolo V¹⁰⁹⁶.

¹⁰⁹⁴ Come faceva notare Roberto Bin in occasione dell’intervento tenuto presso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente* (intervento al Seminario “Il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni”), Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Roma, 6 aprile 2017.

¹⁰⁹⁵ *Ibid.* Bin guardava tuttavia con speranza proprio al ruolo, a suo dire particolarmente “produttivo”, della Conferenza Stato – Regioni, considerandola lo strumento più efficace di organizzazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo e auspicando un abbandono dell’ormai sperimentata via della “legificazione” del riparto di competenze (nonché della giurisdizionalizzazione dei relativi conflitti), così come l’adozione più decisa di un approccio pragmatico e collaborativo, fondato sul delineamento dei confini tra le rispettive competenze, materia per materia e politica per politica, tramite tavoli di lavoro e accordi tra le amministrazioni statali e regionali istituiti in seno alla Conferenza medesima, nel segno di una attuazione più flessibile della leale cooperazione. Nel senso dell’eccessivo ruolo politico affidato, in assenza di adeguati meccanismi di rappresentazione degli interessi territoriali, al Giudice delle leggi, anche C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in www.gruppodipisa.it, n. 1/2021, cit. p. 285, che addirittura sottolinea come la Corte costituzionale sia assunta a “terza camera” di compensazione delle istanze territoriali.

¹⁰⁹⁶ A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 355. In generale sui rapporti tra il principio di leale collaborazione, così come declinato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, e il sistema delle Conferenze quale sede privilegiata di mediazione politica e di raccordo tra gli interessi di tutti i livelli di governo, si veda R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Cedam, Milano, 2018.

In via preliminare, giova ricordare che gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni si distinguono a loro volta, secondo una distinzione tipologica, in raccordi procedimentali, i quali trovano espressione nel riconoscimento, in capo a organi regionali, di poteri di intervento nell'ambito di procedimenti statali (tramite atti di iniziativa regionale, pareri e intese)¹⁰⁹⁷, e raccordi organizzativi, volti invece all'integrazione con rappresentanti regionali di organi dello Stato¹⁰⁹⁸. Tra i raccordi di tipo organizzativo, stante la perdurante mancata attuazione dell'art. 11 della L. cost. n. 3/2001, che aveva previsto l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali¹⁰⁹⁹, sono state le oramai note Conferenze a costituire nell'esperienza italiana, pur in assenza di una previsione costituzionale, le sedi privilegiate della cooperazione tra Stato e Regioni¹¹⁰⁰. Un ruolo, questo, che trae ulteriore centralità proprio dall'assenza di qualsiasi significativa riforma che assicuri la concertazione tra Stato e Regioni e la composizione dei diversi interessi politici a livello legislativo, con la conseguenza, già delineata tempo fa dalla Consulta, di rendere le Conferenze l'unico luogo istituzionale deputato allo svolgimento di quelle “*attività concertative e di coordinamento orizzontale*”, da condurre “*in base al principio di lealtà*”¹¹⁰¹.

In relazioni a tali sedi di raccordo si è utilizzata l'espressione, già diffusa in dottrina, che fa riferimento a un vero e proprio “sistema della Conferenze”, comprendente la Conferenza

¹⁰⁹⁷ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit. p. 355, che ricorda tra questi i poteri di iniziativa riconosciuti dalla Costituzione a ogni singola Regione, come nel procedimento legislativo statale (art. 121, co. 2, Cost.), ovvero ad almeno 5 Regioni collettivamente, come nei procedimenti referendari di cui agli artt. 75 Cost. (referendum abrogativo) e 138 Cost. (referendum costituzionale), nonché i pareri regionali (obbligatori ma non vincolanti) richiesti dalla normativa costituzionale in caso di variazioni territoriali delle Regioni (art. 132 Cost.) ovvero nell'ambito del procedimento di revisione degli statuti speciali. Le intese tra Stato e Regioni sono invece state contemplate dalla Costituzione (successivamente alla riforma costituzionale attuata con L. cost. n. 3/2001) nell'ambito del procedimento per l'accesso delle Regioni ordinarie all'autonomia speciale (art. 116, co. 3, Cost.) e in materia di tutela dei beni culturali (art. 118, co. 3, Cost.), nonché nei casi previsti dagli statuti speciali.

¹⁰⁹⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹⁹ Non ci si soffermerà in questa sede sul dibattito relativo all'auspicabilità o meno di tale integrazione. Tra i molti contributi presenti in letteratura si rinvia per la chiarezza dell'analisi a: A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Rass. parl.*, n. 1/2007; N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, n. 1/2007; S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11, legge cost. n. 3 del 2001*, in ID., *Lecture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2011. In senso contrario all'opportunità di dare compiuta attuazione alla c.d. “bicameralina” si veda invece V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. parl.*, n. 1/2007. Si fa anche notare che, tra i raccordi di tipo organizzativo a carattere individuale (ovvero volti a coinvolgere singole Regioni nel processo decisionale), su cui non ci si soffermerà in questa sede, gli statuti speciali prevedono anche la partecipazione dei relativi Presidenti di Regione e di quelli delle Province autonome alle sedute del Consiglio dei Ministri che riguardano o comunque interessino la Regione (cfr. art. 21, co. 3, St. Sicilia, art. 47, co. 2, St. Sardegna, art. 44, co. 3, St. Valle d'Aosta, art. 40, co. 2 e 52, co. 5, St. Trentino-Alto Adige, art. 44 St. Friuli-Venezia Giulia). Tra i raccordi di tipo organizzativo a carattere collettivo si ricorda invece la partecipazione dei delegati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento riunito in seduta comune (art. 83 Cost.). Tale forma di partecipazione è peraltro risultata del tutto ininfluenza sul piano dell'incidenza sulla decisione finale, dal momento che, come fanno notare Caretti e Tarli Barbieri, non risulta che la posizione dei delegati regionali si sia mai discostata da quella dei relativi partiti nazionali di appartenenza. Si vedano sul punto P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 396.

¹¹⁰⁰ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit. p. 367. Per un'analisi comparata si rinvia a R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006.

¹¹⁰¹ C. cost. n. 6/2004.

permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (d'ora innanzi, Conferenza Stato-Regioni), la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, e la Conferenza Unificata. L'assetto istituzionale così strutturato si caratterizza da un lato per il coinvolgimento di tutti i diversi livelli di governo e dall'altro per la vastità dei temi di interesse comune oggetto di confronto¹¹⁰². Dunque, è proprio su questo sistema dei raccordi cosiddetti "verticali" tra Stato e Regioni che la seguente analisi si soffermerà, con l'obiettivo di delinearne la funzione e l'evoluzione, nonché di sondarne il successo e l'utilità in un periodo, quale quello emergenziale, in cui l'esigenza di coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo risulta ancora più pressante che non in tempi "ordinari". Il respiro limitato di questo lavoro giustifica l'adozione di una prospettiva circoscritta, incentrata sul ruolo, nell'ambito del sistema appena delineato, delle sole Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata (con esclusione quindi della Conferenza Stato-Città e autonomie locali)¹¹⁰³, che saranno oggetto di disamina.

6.4. Breve storia istituzionale del sistema delle Conferenze.

Tra le Conferenze sopra nominate, la prima a essere istituita, quando ancora il principio di leale collaborazione era ben lontano dal trovare formale sanzione nell'art. 120 Cost., è stata la Conferenza Stato-Regioni, risalente a un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1983¹¹⁰⁴, il quale le attribuì "*compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province autonome*" (art. 1, c. 1)¹¹⁰⁵. Tale Decreto peraltro, a conferma dell'ottica stato-centrica ancora dominante a livello istituzionale, non configurava la Conferenza come un organo autenticamente paritario sia sotto il profilo della sede e delle modalità di funzionamento che sotto quello della composizione, non foss'altro perché stabiliva, da un lato, che la stessa "*si riunisce presso la Presidenza del Consiglio ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei*

¹¹⁰² P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit. p. 403 ss..

¹¹⁰³ Tale Conferenza ha, peraltro, in larghissima parte soltanto funzioni di studio e di informazione al fine del coordinamento tra Stato e autonomie locali (art. 9, co. 5, d. lgs. n. 281/1997), mancando delle competenze più incisive proprie della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata. In tal senso A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit. p. 369.

¹¹⁰⁴ D.p.c.m. 12 Ottobre 1983 (in G.U. 2 Novembre 1983 n. 300), in realtà intervenuto a formalizzare una prassi già prima esistente. Come si legge nelle premesse del decreto, l'intenzione del Presidente del Consiglio era quella di "*acquisire in apposita sede collegiale completa e formale conoscenza delle esigenze delle regioni e delle province autonome in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale (...) nonché ai fini di collegamento tra gli organi statali, regionali e provinciali*", per il tramite di "*periodiche consultazioni fra il Presidente del Consiglio, i Ministri interessati alle questioni regionali ed i presidenti delle regioni e delle province autonome*". Su questa prima fase della vita della Conferenza Stato-Regioni, qui ripresa solo sommariamente, si rinvia all'analitica ricostruzione di F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2019, p. 3 ss..

¹¹⁰⁵ Veniva così a crearsi, con un significativo passo in avanti rispetto alla precedente realtà fondata sull'utilizzo esclusivo di strumenti di raccordo di carattere settoriale e ministeriale (con conseguente frammentarietà dei risultati e carenza di visione unitaria), un'unica struttura istituzionale capace di gestire in modo unitario e coordinato l'insieme dei rapporti tra Governo e Regioni. Come esempio di collaborazione settoriale precedente l'istituzione della Conferenza, si pensi alla Commissione interregionale prevista dall'art. 13 della l. n. 281/1970 e istituita con d.m. 6 luglio 1972 (che ne prevedeva la composizione da parte dei presidenti delle regioni a statuto ordinario), le cui competenze erano limitate al tema della programmazione e sviluppo.

Ministri, con la vice presidenza del Ministro degli affari regionali” (art. 2, c. 1)¹¹⁰⁶, e, dall’altro, che “*Ad essa sono invitati a partecipare i presidenti delle regioni a statuto speciale ed ordinario e i presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano* (art. 2, c. 2)”. A partire da questo dato normativo si manifestano e si sovrappongono, sin dal principio, due significative linee evolutive rispetto a quella che era stata l’originaria concezione della Conferenza “on paper”: da un lato, il ruolo di “dominus” indiscusso del consesso inizialmente riservato al Presidente del Consiglio e la sua ampia discrezionalità sia in merito all’opportunità di convocazione della Conferenza che agli oggetti di discussione vengono fin da subito erosi, su istanza delle Regioni, attraverso la progressiva individuazione e la crescita numerica degli atti per i quali è richiesta l’acquisizione del parere delle regioni in Conferenza; dall’altro, l’attività di consulenza svolta, sin dall’inizio in via preponderante, dalla Conferenza subisce per questa via una deviazione che la porta a riguardare prevalentemente provvedimenti e decisioni settoriali, spesso di natura tecnica, mentre perde progressivamente rilevanza quella concertazione con il Governo sugli atti di carattere più generale, le strategie e le linee di tensione dell’indirizzo politico che invece risulta essere, stando al testo del Decreto, la *ratio* fondamentale della costituzione di un’unica sede di raccordo e l’oggetto principale dell’attività di consultazione¹¹⁰⁷.

Cinque anni più tardi, la Conferenza trovava la sua prima disciplina legislativa nell’art. 12 della l. n. 400/1988, che tuttora ne norma gli aspetti generali, quanto a modalità di convocazione e frequenza delle riunioni (c. 2, primo e secondo periodo, secondo cui “*La Conferenza è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri almeno ogni sei mesi, ed in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno, tenuto conto anche delle richieste dei presidenti delle regioni e delle province autonome*”)¹¹⁰⁸, composizione (c. 2, terzo e quarto periodo, per il quale la Conferenza comprende, oltre al Presidente del Consiglio dei Ministri quale Presidente, salvo delega al Ministro per gli affari regionali, anche i Presidenti delle Regioni a statuto speciale e ordinario e i Presidenti delle Province autonome, nonché come potenziali invitati i Ministri interessati agli argomenti iscritti all’ordine del giorno e i rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici), organizzazione amministrativa (c. 3 e 4), e competenze consultive (c. 5, che fa particolare riferimento alla consultazione della Conferenza in merito alla “*attività normativa che interessa direttamente le regioni*”, alla “*determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio*”, alla definizione dei “*criteri*

¹¹⁰⁶ Ai sensi dell’art. 1, c. 1 del medesimo D.p.c.m., il Presidente del Consiglio dei Ministri era anche l’unico organo dotato del potere di convocazione della Conferenza, seppure “*anche su richiesta del Ministro degli affari regionali o collegialmente dei presidenti delle regioni e delle province autonome*”.

¹¹⁰⁷ In particolare l’art. 3 del già citato D.p.c.m. indicava quali oggetti della consultazione i “criteri generali” relativi all’esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato e le regioni, gli “indirizzi generali” relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari incidenti sulle competenze regionali, le “linee generali” dell’attività normativa riguardante direttamente le regioni e gli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio, nonché i “criteri generali” dei disegni di legge di principio inerenti alle materie di competenza regionale. Sulle tendenze evolutive appena descritte, si veda G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in www.astrod-online.it, 2011, p. 2.

¹¹⁰⁸ A ciò deve aggiungersi che, ai sensi dell’art. 22, c. 1, della l. n. 234/2012, almeno ogni quattro mesi, ovvero su richiesta delle Regioni o Province autonome, il Presidente convoca una sessione speciale della Conferenza, la c.d. “*sessione europea*”, al fine di raccordare gli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse regionale, con particolare riferimento all’elaborazione e attuazione degli atti comunitari.

generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali" e degli "indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali", nonché in tutti i casi di opportunità ravvisati dal Presidente del Consiglio)¹¹⁰⁹.

Parallelamente a queste innovazioni istituzionali, si rafforzava in via di prassi il coinvolgimento delle Regioni nel merito delle scelte del Governo, tramite la progressiva affermazione, accanto al tradizionale strumento del parere (obbligatorio ma non vincolante) espresso in sede consultiva dalla Conferenza, dell'innovativa figura dell'intesa, che iniziava ad essere utilizzata per quei provvedimenti maggiormente idonei a incidere sull'autonomia regionale in quanto afferenti a materie di competenza legislativa e, di riflesso, amministrativa delle Regioni (essendo, all'epoca, ancora in vigore il vecchio testo dell'art. 118 Cost. espressivo del principio c.d. del "parallelismo" tra competenza legislativa e amministrativa), e per i quali si poneva quindi con particolare urgenza l'esigenza di una corresponsabilità tra i diversi livelli di governo. Rispondendo a questa esigenza, l'intesa, pur essendo un raccordo endoprocedimentale comunque volto all'adozione di un provvedimento di competenza della sola amministrazione statale (in questo senso assimilabile al parere), tuttavia vincola il decisore a rispettare quanto convenuto¹¹¹⁰, sostanziandosi per ciò stesso "in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto", imponendo, ove occorra, "reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo", e infine impedendo qualsiasi "declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante"¹¹¹¹. Inoltre, prendeva forma, quale forma di raccordo interistituzionale meno legata, rispetto all'intesa, sia a un preciso procedimento che a delle specifiche disposizioni legislative che lo prevedessero, lo strumento dell'accordo, volontario, privo di un contenuto predeterminato e così in grado di convogliare in Conferenza le esigenze condivise tra le parti che lo sottoscrivono, consentendo ai livelli di governo regionale e statale di concordare, nell'incontro delle rispettive volontà, reciproche obbligazioni anche al fuori di individuati procedimenti amministrativi e normativi. L'accordo, così come delineato, veniva in un primo momento ricondotto all'art. 15 della l. n. 241/1990, quale strumento eminentemente amministrativo, ma manifestava ben presto la sua potenzialità di strumento di negoziazione politica¹¹¹².

¹¹⁰⁹ Può subito evidenziarsi come il testo di legge ricalchi in parte il sopra citato art. 3 del D.p.c.m. 12 Ottobre 1983.

¹¹¹⁰ G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, cit. p. 3-4. L'autore sottolinea peraltro la debolezza dello strumento dell'intesa, facendo notare come il Governo, su cui ricadono la competenza e dunque la responsabilità ultima per l'adozione del relativo provvedimento, possa comunque prescindere dall'intesa ricercata ma non conseguita con le Regioni adottando il provvedimento nel rispetto di alcuni oneri, previsti dall'art. 3, c. 3, d. lgs. n. 281 del 1997 (che a breve sarà oggetto di esame).

¹¹¹¹ C. cost. n. 21/2006.

¹¹¹² G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, cit. p. 5. Per quanto riguarda la tradizionale giurisprudenza della Corte costituzionale (almeno in parte superata da C. cost. n. 251 del 2016), volta a riconoscere la "giustiziabilità" degli accordi, così come delle intese, solo quando relativi a comportamenti dall'amministrazione, escludendola invece con riguardo all'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento, si rinvia alle sentenze già indicate nell'apposita sezione sul principio di leale collaborazione.

Al crescere dell'incisività degli strumenti di raccordo¹¹¹³ corrispondono a livello istituzionale, nel quadro di un periodo di intense riforme avvenute ancora "a Costituzione invariata", le innovazioni introdotte dal d. lgs. n. 281/1997, in attuazione della delega prevista dall'art. 9 della l. n. 59/1997 (una delle note "leggi Bassanini"). A questo testo legislativo, che costituisce tuttora la normativa di riferimento quanto alle attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni, si devono la più precisa istituzione e il significativo ampliamento dei poteri e delle competenze del sistema delle Conferenze, elevando lo stesso, già agli occhi della dottrina costituzionale dell'epoca, a "*nuovo, articolato e importantissimo apparato di raccordo e di coordinamento tra il Governo centrale e i Governi regionali e locali*"¹¹¹⁴.

Oltre a ridefinire i compiti e dare copertura legislativa, quale sede istituzionale di confronto tra Governo e autonomie territoriali parallela alla Conferenza Stato-Regioni, alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali già istituita con D.p.c.m. 2 luglio 1996, e a istituire quale ulteriore sede di raccordo tra le due Conferenze una terza istituzione, la Conferenza Unificata, risultante dalla somma delle precedenti e competente ad analizzare e pronunciarsi sulle materie di interesse comune, la nuova normativa primaria provvedeva a ridefinire e potenziare i poteri di concertazione attribuiti alla Conferenza Stato-Regioni. Per avere contezza di tali poteri, e procedere poi a una valutazione critica del loro impatto sul piano dei rapporti tra i livelli di governo statale e regionale, è necessario procedere preliminarmente a una ricognizione del dettato legislativo e dell'interpretazione che ne è stata data da parte della dottrina e della giurisprudenza costituzionale.

Il d.lgs. 281/1997 si caratterizza per un accrescimento del ruolo della Conferenza Stato-Regione in un'ottica di migliore gestione coordinata di funzioni o di servizi di pubblico interesse: il disposto normativo espande i compiti affidati alla Conferenza (art. 2, c. 1), potenzia e allarga l'ambito della sua ormai affermata attività consultiva, sia facoltativa (art. 2, c. 4, anche su sollecitazione regionale) che obbligatoria (art. 2, c. 3, ai sensi del quale la Conferenza Stato-Regioni "*è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano*"); esso sancisce inoltre il riconoscimento legislativo degli strumenti di raccordo già affermatosi nella prassi dell'intesa (art. 3, applicabile in "*tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato-regioni*")¹¹¹⁵ e dell'accordo (art. 4, che ne sancisce il fine di

¹¹¹³ Con riferimento a tale fenomeno Sandulli parlava del passaggio da una attività meramente consultiva della Conferenza Stato-Regioni a una vera e propria funzione di "co-gestione concertata". Si veda A. SANDULLI, *La conferenza stato-regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, cit. p. 848.

¹¹¹⁴ F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, cit. p. 478. Per una critica delle conclusioni raggiunte da Pizzetti, nel segno di un giudizio maggiormente prudente del sistema delle Conferenze quale soluzione istituzionale non del tutto assimilabile nei suoi risultati alla diversa soluzione rappresentata dalla istituzione di una vera Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, nonché quale sperimentazione di forme di concertazione tra diversi livelli di governo non esente da importanti margini di contraddittorietà e ambiguità (*in primis* quanto alla mancata individuazione del livello di governo da privilegiare quale interlocutore degli organi centrali dello Stato, se quello regionale o quello infraregionale), si veda P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000.

¹¹¹⁵ L'intesa prevista dall'art. 3 del D. Lgs. n. 281/1997 è un'intesa c.d. debole, in quanto i c. 3 e 4 prevedono comunque delle modalità tramite le quali il Governo può superare la necessità di una concertazione con le Regioni (e gli enti locali, nel caso della Conferenza Unificata) e provvedere unilateralmente. La legislazione successiva (e in particolare l'art. 8, c. 6, della l. 131/2003, c.d. Legge La Loggia, che ha previsto, in attuazione della riforma

“coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune”)¹¹¹⁶.

Come anticipato, veniva inoltre prevista, come competente a pronunciarsi “per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane” (art. 8, c. 1), la Conferenza unificata, data appunto dall'unione della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali (su cui si vedano gli artt. 8, co. 2 e 3, e 9, co. 5, 6 e 7, e su cui non ci si soffermerà in questa sede). Essa “assume deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi, esprime pareri, designa rappresentanti in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane” (art. 9, c. 1), ed è competente per l'adozione di tutti gli atti elencati dall'art. 9, c. 2 (tra cui il raggiungimento di intese ed accordi tra Governo e autonomie e l'espressione di un parere sul disegno di legge finanziaria, sui collegati e sul documento di programmazione economica e finanziaria, nonché sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'art. 1 della l. n. 59/1997, ovvero i decreti legislativi attuativi del noto “decentramento amministrativo” previsto dalla riforma Bassanini). Infine, in ragione del combinato disposto delle disposizioni degli artt. 2 c. 3, 8 c. 1 e 9 c. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, è la Conferenza unificata ad esprimere il parere delle autonomie territoriali sui disegni di legge di iniziativa del Governo, sugli schemi di decreti legislativi,

costituzionale del Titolo V, delle intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni) ha poi introdotto delle intese c.d. forti, in quanto non unilateralmente ignorabili o superabili dal Governo, la cui operatività è stata poi ampliata dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare nelle ipotesi di c.d. “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato (come visto nella precedente sezione). Sulla distinzione tra “intesa debole” e “intesa forte”, come declinata sia nella legislazione statale che nella giurisprudenza costituzionale, si rinvia a A. IACOVIELLO, P. COLASANTE, *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2017, p. 19 ss.. Sul punto, si veda anche A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2016, ove si sottolinea che la distinzione in esame, un tempo ritenuta particolarmente rigida, stia invece perdendo rilievo a seguito della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha fatto riferimento alla facoltà in capo al Governo di ricorrere ad altre procedure collaborative per superare anche la c.d. intesa “forte”.

¹¹¹⁶ Circa la forza vincolante degli accordi stipulati in sede di Conferenza, si veda la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 31/2006, nella quale il giudice delle leggi, dopo aver indicato nell'accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata “la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrative”, chiariva che “il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto”. Nel caso di specie, in cui una norma legislativa statale era intervenuta ad un anno di distanza dalla stipulazione di un accordo, senza che sul punto ci fossero state altre forme di interlocuzione ufficiali ed istituzionali tra Stato e Regioni, la Corte affermava che “solo in estrema ipotesi si potrebbe concludere per una deliberata ed unilaterale deroga all'accordo da parte dello Stato, a mezzo della norma citata”. Si trattava però semplicemente di interpretare la normativa primaria alla luce dell'accordo stipulato in sede di Conferenza e di sindacare il conseguente esercizio delle competenze amministrative statali di attuazione (in particolare, le procedure di vendita a terzi dei beni del demanio idrico) alla luce del principio di leale collaborazione, che rende vincolante per l'amministrazione dello Stato rispettare l'impegno preso “in mancanza di una chiara e inequivocabile volontà legislativa contraria”. Laddove però tale volontà fosse stata espressa, la Corte aveva già chiarito, pochi anni prima, in presenza di “un accordo tra Governo, Regioni ed enti locali, diretto “al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune”, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281”, che “mancano i presupposti per poter ritenere le determinazioni legislative impugnate condizionate, sotto il profilo procedurale o sotto quello sostanziale, ad accordi di tal genere”, non essendo l'osservanza delle stesse imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (cfr. C. cost. n. 437/2001).

di decreto legge e di regolamento concernenti le materie che intreccino sia le competenze regionali che locali, il che risulta senz'altro il caso più frequente dato il progressivo adeguamento della legislazione al principio di sussidiarietà nella allocazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost., con la conseguente residualità dei casi nei quali la normazione statale interseca solo competenze regionali e viene quindi chiamata in causa esclusivamente l'attività consultiva della Conferenza Stato-Regioni¹¹¹⁷ (aspetto, questo, nuovamente manifestatosi nel contesto dell'emergenza da Covid-19, come vedremo nelle prossime pagine).

Per quanto riguarda il rapporto con il Parlamento, le Regioni, pur potendo esprimere in sede di Conferenza, come accennato, un parere obbligatorio nella predisposizione dei disegni di legge di iniziativa governativa (inclusi i disegni di legge di conversione dei Decreti-legge) nei casi indicati dal d.lgs. 281/1997, risultavano fin dall'origine delle Conferenze formalmente coinvolte nel procedimento legislativo parlamentare, a meno di specifiche previsioni legislative. A questo dato formale fa però da contraltare non soltanto il fatto che, sempre più spesso, alle Conferenze (Stato-Regioni e Unificata) è richiesto il parere o l'intesa su testi legislativi, ma anche la massiccia presenza delle Conferenze "orizzontali" (in particolare la Conferenza delle Regioni, su cui ci si soffermerà a breve) in Parlamento, attraverso le frequenti audizioni di propri rappresentanti e la deposizione di documenti e *position papers* sugli argomenti trattati dalle Commissioni e dall'Assemblea¹¹¹⁸.

L'istituzionalizzazione del sistema delle Conferenze non tarda a manifestare i suoi effetti anche sulla giurisprudenza della Corte costituzionale. Limitando in questa sede l'analisi ad alcune pronunce emblematiche¹¹¹⁹, già nella sentenza n. 116/1994, a pochi anni dall'entrata in funzione della Conferenza Stato-Regioni e quando ancora l'operare della stessa aveva carattere intermittente ed era in larghissima misura affidato alla prassi, essa veniva definita dalla Corte la "*sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome) (...) al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)*"¹¹²⁰. Qualche anno più tardi, con la sentenza n. 408/1998, all'indomani dell'entrata in vigore del D. Lgs. 281/1997, e quindi della massiccia "ristrutturazione" e potenziamento in via legislativa di quello che ormai era divenuto un vero e proprio "sistema" delle Conferenze, la Corte, pur riconoscendo che "*la stessa previsione della conferenza Stato-Regioni, quale strumento di raccordo fra il Governo e le autonomie regionali, come la previsione della istituzione di una conferenza Stato-città quale strumento di raccordo fra il Governo e le rappresentanze delle autonomie comunali e provinciali, rappresentano scelte non costituzionalmente vincolate*" operate dal legislatore

¹¹¹⁷ G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, cit. p. 6.

¹¹¹⁸ M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, Luglio 2020, cit. p. 9.

¹¹¹⁹ Si rinvia, per un'analisi più completa della giurisprudenza costituzionale (sia precedente che successiva alla riforma del Titolo V) sul sistema delle Conferenze e, in particolare, sulla previsione delle intese in attuazione del principio di leale collaborazione, ad A. IACOVIELLO, P. COLASANTE, *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, cit. p. 19 ss..

¹¹²⁰ C. cost. n. 116/1994.

statale, tuttavia, considerando che “*il principio di leale cooperazione deve in ogni caso informare, ancorchè non sia esplicitamente richiamato dalla legge, i rapporti reciproci fra Stato e Regioni*”, individuava “*la previsione della previa intesa con la conferenza o con la Regione specificamente interessata*” come “*certamente idonea a connotare in senso meno autoritativo e più collaborativo i modi di esercizio del potere di indirizzo e coordinamento*”, e dunque riteneva che le ipotesi patologiche in cui il Governo utilizzava la sua facoltà di provvedere unilateralmente in caso di mancato raggiungimento dell’intesa (dunque nel caso di intesa c.d. debole) “*per svuotare di senso la prescrizione dell’intesa*” oppure per non rispettare “*l’esigenza di esplorare effettivamente le possibilità di accordo*” fossero per ciò stesso “*sempre suscettibili di controllo e di rimedio*”¹¹²¹. Ebbene, questa giurisprudenza costituzionale testimonia come l’originaria finalità di negoziazione “politica” e i metodi prevalentemente consultivi della Conferenza fossero fin da subito stati oggetto di un processo di “procedimentalizzazione”, attraverso la configurazione progressiva di più precisi metodi di coordinamento e concertazione e dei relativi atti (pareri facoltativi o obbligatori, accordi, intese).

Come già evidenziato in precedenza, all’indomani della riforma costituzionale del 2001, la perdurante mancata attuazione di una sia pur minima forma di partecipazione delle Regioni e degli enti locali al procedimento legislativo parlamentare rendeva il sistema delle Conferenze, quale unico centro istituzionale di svolgimento delle relazioni intergovernative tra i diversi livelli territoriali, il luogo privilegiato del raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica¹¹²². Attenta dottrina ne rilevava l’efficacia ai fini del confronto e del coordinamento tra i governi statali, regionali e locali, nonché la capacità, confermata dalla prassi, di strutturare la dimensione del confronto politico e istituzionale secondo le distinzioni connesse ai diversi livelli di governo (e non invece secondo le differenziazioni delle forze politiche operanti a livello nazionale), e di assumere decisioni condivise spesso all’unanimità e soltanto raramente a maggioranza, accentuando la tendenza delle autonomie territoriali a superare le divisioni politiche interne in modo da assumere una posizione comune nei confronti del governo statale¹¹²³. Veniva così evidenziata l’espansione del ruolo

¹¹²¹ C. cost. n. 408/1998.

¹¹²² L’esaltazione della valenza politica del raccordo istituzionale raggiunto in sede di Conferenza è stata certamente dovuta in misura rilevante anche alla previsione, per effetto della legge costituzionale n. 1/1999 (e salvo diversa disposizione da parte dei singoli statuti regionali), dell’elezione diretta dei Presidenti di Regione, che così finivano per rivestire, in sede di confronto con il Governo, il ruolo di rappresentanti eletti dalle varie popolazioni regionali, con un conseguente accrescimento della propria legittimazione politica nella tutela degli interessi dei rispettivi territori. In tal senso R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2006, cit., p. 14. Per una ricostruzione del funzionamento delle Conferenze nel periodo successivo alla riforma del Titolo V, con particolare attenzione alla prassi, si veda anche R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007.

¹¹²³ F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 481 ss.. L’autore sottolinea l’impatto sistemico che il sistema delle Conferenze ha avuto sulla forma di governo italiana, in particolare sotto il profilo del rafforzamento della posizione del Governo centrale, le cui iniziative siano state condivise nelle rispettive Conferenze anche dai Governi regionali e locali, di fronte al Parlamento, dell’instaurazione di un sistema complessivo di “governo integrato e condiviso”, grazie alla prassi di assumere decisioni in modo concordato e partecipato, e infine della partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente e a quella discendente della politica governativa italiana in sede comunitaria. Non venivano però neppure trascurate le questioni allora (e ancora oggi, a distanza di vent’anni) aperte, in particolare la scarsa attenzione prestata alla pur notevole incidenza che il coordinamento “intergovernativo” in seno alle Conferenze era destinato ad avere non solo sul ruolo del Parlamento

delle Conferenze, lungo almeno due direttrici: da un lato, un ulteriore aumento dei casi nei quali leggi di settore prevedevano che il Governo dovesse acquisire l'intesa o almeno il parere delle Conferenze rispetto all'attuazione di deleghe specifiche o prima dell'emanazione di regolamenti governativi o comunque prima dell'assunzione di specifiche decisioni di competenza del Consiglio dei Ministri o anche di singoli Ministri (quali ad esempio determinate nomine da adottare); dall'altro, il moltiplicarsi delle forme di consultazione già previste dal D. Lgs. 281/1997, e il sempre più frequente ricorso da parte del Governo alla sede della conferenza per acquisire pareri e orientamenti generali sui più rilevanti disegni di legge o documenti di programmazione, talvolta nella forma istituzionale del vero e proprio accordo tra Governo centrale e Governi territoriali, come accaduto con la stipulazione in sede di conferenza unificata del c.d. "patto di stabilità interno"¹¹²⁴. Come conseguenza dell'aumento del carico di lavoro, veniva inaugurata la prassi di affidare l'elaborazione delle decisioni di natura più squisitamente tecnica e politicamente poco sensibili alla fase istruttoria svolta in senso all'ufficio di segreteria (composto sia di personale ministeriale che regionale)¹¹²⁵ in costante dialogo con i tecnici delle Regioni e delle autonomie appartenenti ai relativi organismi di raccordo orizzontale, rispetto alla quale la Conferenza svolge spesso una funzione di semplice ratifica, salva l'emersione non prevista di posizioni contrarie¹¹²⁶. Tuttavia, al successo del sistema delle Conferenze sul piano della concertazione amministrativa e dell'attuazione delle politiche pubbliche (ad esempio in tema di trasporti pubblici e assistenza sociale) non è corrisposto un pari risultato

nel sistema complessivo della forma di governo, ma anche sul ruolo e sulla posizione di tutte le Assemblee elettive operanti nei diversi livelli territoriali, *in primis* i Consigli regionali.

¹¹²⁴ F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 488 ss.. Evidenzia l'espansione del ruolo delle Conferenze anche G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, cit. p. 7, rilevando come buona parte dei disegni di legge governativi, dei decreti delegati, dei regolamenti adottati dal Consiglio dei Ministri dovessero essere prima approvati in via preliminare e poi (ri)approvati in via definitiva in vista dell'acquisizione del prescritto parere delle Conferenze, e come sempre più spesso il Parlamento, nel conferire, ai sensi dell'art. 76 Cost., deleghe legislative al Governo riguardanti materie di competenza regionale o delle autonomie territoriali, ribadisse all'Esecutivo l'obbligo di acquisire il parere, se non addirittura l'intesa della Conferenza Stato-Regioni o Unificata. Nello stesso senso anche I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 533 ss., la quale osservava che "le conferenze sembrano divenute «tuttologhe» dal punto di vista degli oggetti sottoposti alla loro consultazione", sottolineando tuttavia come l'altissimo contenzioso costituzionale testimoniasse comunque l'esistenza di "un problema nella collaborazione tra Stato e Regioni". Tale problema si collocava secondo l'autrice a valle della collaborazione: il Governo, pur sottoponendo con costanza i propri atti alle Conferenze, "una volta acquisito il parere può apportare modifiche al testo e, se il parere è negativo o condizionato, può ignorarlo".

¹¹²⁵ Tale segreteria è inquadrata all'interno del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come risulta, da ultimo, dall'art. 2, co. 3, D.p.c.m. 7 giugno 2016 ("Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012 recante: «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri»"), che le affida tra l'altro il compito di provvedere all' "attività istruttoria connessa all'esercizio delle funzioni e dei compiti attribuiti alla Conferenza o da questa svolti, assicurando il necessario raccordo e coordinamento dei competenti Uffici dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome".

¹¹²⁶ G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, cit. p. 7-8 (l'autore ricorda invece come gli specifici comitati generali e speciali a composizione mista già previsti dall'art. 6 del d. lgs. n. 418/1989 in attuazione dello stesso art. 12, c. 7, della sopracitata l. n. 400/1988 non siano in realtà mai stati articolati). In tal senso anche A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento-volume III, 1999, p. 415 ss., a mente del quale "gran parte del lavoro di raccordo fra Stato e Regioni avviene in fase istruttoria e le soluzioni raggiunte in questa sede difficilmente vengono mutate dall'organo collegiale per il quale l'istruttoria viene compiuta" (cit. p. 423).

sul diverso piano dell'esercizio delle competenze legislative, segnato piuttosto da logiche coercitive e da un ripensamento delle relazioni intergovernative in senso accentratore¹¹²⁷.

Da ultimo, è bene segnalare come un ruolo "propedeutico", anche dal punto di vista istruttorio, alla Conferenza Stato-Regioni (così come alla Conferenza Unificata) è svolto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (di seguito solo "Conferenza delle Regioni"), costituitasi nel 1981, e nel cui ambito gli esecutivi regionali maturano quelle valutazioni e indirizzi politici regionali comuni che vengono successivamente presentati e negoziati con il Governo nelle sedi istituzionali deputate¹¹²⁸. La stessa funzione viene svolta anche dagli organismi di raccordo orizzontale delle province (UPI), dei Comuni (ANCI) e delle comunità montane (UNCHEM), capaci di esprimere le esigenze degli enti locali rappresentati in seno alla Conferenza Unificata. La progressiva crescita del ruolo di queste sedi di raccordo "orizzontale", soprattutto della Conferenza delle Regioni (come organismo di coordinamento politico fra i Presidenti delle Giunte regionali) nel senso di una sempre più evidente propedeuticità rispetto alla formazione di un indirizzo politico unitario delle autonomie che sarà poi presentato in sede di Conferenza (Stato-Regioni o Unificata) quale contraltare da comporre con l'orientamento governativo, si è ormai da diversi anni materializzata nella prassi del c.d. "accordo pre-Conferenza", tramite il quale la Conferenza delle Regioni e le relative associazioni rappresentative degli esecutivi degli enti locali, riunendosi preliminarmente sull'ordine del giorno delle Conferenze "verticali", raggiungono una posizione unitaria, che sarà poi adottata in seno alla Conferenza Stato-Regioni o Unificata al fine della formazione del parere sulla proposta governativa, ovvero del raggiungimento dell'intesa o dell'accordo con il Governo, o infine della designazione dei rappresentanti delle autonomie quali componenti di determinati organi o comitati¹¹²⁹. Anche in seno alle medesime Conferenze "verticali", il cui metodo decisionale prediletto resta quello dell'unanimità (pur prevedendo l'art. 2, c. 2, del D. Lgs. n. 281/1987 la possibilità di un voto a maggioranza, ma solo per alcune tipologie di atti)¹¹³⁰, che richiede l'assenso del Governo e dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, cui si aggiunge, in Conferenza Unificata, quello dell'unanimità dei membri della Conferenza Stato-Città, si richiede in realtà per prassi l'assenso di un rappresentante per

¹¹²⁷ A. IACOVIELLO, P. COLASANTE, *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, cit. p. 16-17.

¹¹²⁸ Si veda il Regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, adottato nel 2005 e disponibile sul sito www.regioni.it, in particolare l'art. 1, che sancisce quali obiettivi: "a) definire, promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni, elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie; b) predisporre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente; c) favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale". Si veda G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, cit. p. 8, il quale nota appunto come l'istruttoria condotta dall'ufficio di segreteria della Conferenza Stato-regioni sui vari atti e questioni portati al suo esame, caratterizzata dalla partecipazione di tecnici delle regioni e dei ministeri coinvolti, possa di norma contare sulla sintesi delle posizioni regionali, anche al solo livello tecnico, conseguita con abituale efficienza in seno alla Conferenza delle Regioni.

¹¹²⁹ Sulla crescita del ruolo politico dell'associazionismo orizzontale tra enti territoriali di pari livello e l'affermarsi della prassi dell'accordo "pre-Conferenza", si veda M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze*, cit. p. 3-4.

¹¹³⁰ Si tratta delle uniche ipotesi di *quorum* funzionali previsti dal legislatore, il quale non pone invece alcun *quorum* strutturale per il funzionamento della Conferenza.

ciascun livello di governo, ovvero di norma della Conferenza Stato-Regioni (nella persona del Presidente, del Vice-Presidente o di un portavoce delegato)¹¹³¹, dell'ANCI e dell'UPI¹¹³¹.

Dunque, avendo tratteggiato le linee essenziali dell'evoluzione e dell'attuale funzionamento del sistema delle Conferenze nell'ambito dei rapporti tra diversi livelli di governo, e non potendosi qui procedere a un'analisi puntuale delle relative prassi organizzative e degli specifici meccanismi operativi¹¹³², ciò che si vuole ribadire a conclusione di questa sezione è come, alla luce dell'espansione delle competenze affidate a tale sistema, ormai comprendenti procedimenti di natura sia legislativa che amministrativa, nazionali e di carattere europeo, nonché quelli relativi a scelte di natura finanziaria (in particolare circa la ripartizione delle risorse statali tra le Regioni)¹¹³³, la Corte costituzionale non abbia esitato a definire la Conferenza Stato-Regioni, seppure non prevista dal testo costituzionale e quindi non costituzionalmente imposta, quale “Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione”, al cui interno “si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse”¹¹³⁴. Non si tratta quindi di una sede di semplice attuazione di indirizzi già elaborati a livello centrale, bensì di un “luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti”¹¹³⁵. Secondo questa logica di appartenenza territoriale, piuttosto che politica¹¹³⁶, in senso alle Conferenze gli esecutivi regionali, nella persona di un Presidente direttamente eletto e quindi dotato di forte legittimazione politica, divengono capaci (almeno in teoria) di esprimere il proprio indirizzo politico e perfino di “co-decidere” l'indirizzo politico del Governo¹¹³⁷.

6.5. Un bilancio precedente al Covid: pregi e difetti della concertazione intergovernativa.

¹¹³¹ M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze*, cit. p. 5, ove si evidenzia il conseguente sviluppo, all'interno della Conferenza Stato-Regioni, di un meccanismo di “funzionamento duale” Governo-Regioni.

¹¹³² Per una disamina dell'evoluzione storica di tali prassi e meccanismi si rinvia all'analisi ancora attuale condotta da G. CARPANI, *La Conferenza stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006.

¹¹³³ M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze*, cit. p. 8.

¹¹³⁴ C. cost., sent. n. 31/2006 (già citata sopra).

¹¹³⁵ C. cost., sent. n. 21/2016.

¹¹³⁶ Come già evidenziato da R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit. p. 14, ove si sottolinea che “l'appartenenza politica raramente (...) incide sulla posizione politica delle Regioni e degli enti locali in quanto si tratta di una rappresentanza dei territori, o meglio degli interessi in questi residenti che si contrappone a quella dello Stato” e che quindi tale appartenenza “non può essere un indice delle decisioni delle Regioni e degli Enti locali che invece in Conferenza si pongono – quasi sempre – in una ottica istituzionale e non di contrapposizione politica in base all'appartenenza politica di ciascun componente”.

¹¹³⁷ Il fatto che le Conferenze siano state concepite e operino come strumento di coordinamento essenzialmente tra gli esecutivi dei diversi livelli di governo non ha mancato di suscitare, in dottrina, profonde critiche relative alla conseguente marginalizzazione delle assemblee elettive, in primis i Consigli Regionali (ma anche lo stesso Parlamento, che vede la sua posizione certamente indebolita davanti a un Governo che abbia già ottenuto, ad esempio su un proprio disegno di legge di conversione di un Decreto-legge, la posizione favorevole delle autonomie territoriali). Si veda, per tutti, la critica di S. MANGIAMELI, *Evoluzione del sistema regionale. Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2007, cit. p. 111.

L'analisi normativa appena condotta non lascia dubbi su quello che è il disegno “*in the books*” dell'attività della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata: essa si esplica principalmente attraverso l'espressione di pareri (facoltativi od obbligatori), il raggiungimento di intese (aventi carattere almeno parzialmente obbligatorio) e di accordi (aventi invece un carattere facoltativo), l'effettuazione di deliberazioni e designazioni, nonché, sullo sfondo, un continuo scambio di dati e informazioni. Ma, lasciato da parte il dettato normativo, e procedendo anzi a svolgere un'analisi di risultato circa l'effettivo raggiungimento degli obiettivi, nel senso della concertazione e del coordinamento tra i diversi livelli di governo, previsti dalla sopracitata disciplina in attuazione dei principi costituzionali, occorre chiedersi quale sia stato il rendimento pratico del sistema sopra descritto. Rispondere a questa domanda è, senza che ciò desti troppa sorpresa, compito ben più difficile, anche limitando l'analisi agli anni più recenti.

Nel 2016, l'allora segretario *pro tempore* della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata, audito innanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali in sede di indagine conoscitiva, presentava alcune statistiche: 21 le sedute della Conferenza Stato-Regioni svolte nel 2014, con 221 ordini del giorno iscritti e 196 atti adottati; 22 le sedute nel 2015, con 302 ordini del giorno iscritti e 239 atti adottati; tra gli atti adottati particolare peso rivestivano le intese (72 quelle raggiunte nel 2014, rispetto a un totale di 5 mancate intese, mentre nel 2015 sono state 91 le procedure avviate per addivenire ad intese, con 2 mancate intese), gli accordi (20 quelli conclusi nel 2014 e 31 nel 2015), e i pareri espressi su disegni di legge e su decreti-legge del Governo (50 nel 2014 e 65 nel 2015); di poco inferiori invece i dati statistici relativi alla Conferenza Unificata¹¹³⁸.

Nell'ambito della medesima audizione, il rappresentante dell'UNCEM (Unione nazionale comuni comunità enti montani) segnalava come l'eccessivo ampliamento delle competenze attribuite al sistema delle Conferenze, con il riversamento in capo al medesimo di funzioni che avrebbero dovuto essere affidate invece alla (mai realizzata) seconda Camera delle autonomie, avesse paradossalmente portato all'affievolimento del peso decisionale delle Conferenze medesime, spesso ridotto alla mera espressione di pareri poi superati unilateralmente dal Governo¹¹³⁹. Franco Bassanini confermava questa ricostruzione osservando che le conferenze erano state “*caricate anche di compiti e di funzioni che derivano dall'assenza di un organo preposto al raccordo a livello delle scelte di politiche pubbliche e a livello della legislazione*”¹¹⁴⁰. Diversi altri esponenti della dottrina auditi dalla

¹¹³⁸ COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»* (DOC. XVII-BIS N. 7), 13 Ottobre 2016, p. 10 (consultabile al link <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1000178.pdf>). Per l'analisi dei dati precedenti, relativi però alla sola Conferenza Stato-Regioni, per gli anni dal 2001 al 2015, si rinvia a A. IACOVIELLO, P. COLASANTE, *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, cit. p. 27-28, ove si nota in particolare una progressiva riduzione dei pareri ed un aumento altrettanto progressivo delle intese, a conferma del potenziamento della funzione di codecisione, rispetto a quella consultiva. Per un commento ai risultati dell'indagine conoscitiva si rinvia a G. D'AMICO, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in www.forumcostituzionale.it, n. 1/2017.

¹¹³⁹ COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali*, cit. p. 17.

¹¹⁴⁰ *Ibid.*

Commissione (tra cui Jörg Luther e Alessandro Morelli) ponevano inoltre l'accento sull'insufficienza delle garanzie di pubblicità e trasparenza dei lavori¹¹⁴¹.

Nonostante l'indagine conoscitiva fosse stata condotta anche e soprattutto alla luce della possibile e profonda rivisitazione dell'intero assetto delle autonomie territoriali prevista dalla riforma costituzionale poi bocciata nel referendum del Dicembre 2016, le audizioni sia dei rappresentanti delle istituzioni che di illustri esponenti della dottrina concordavano nello statuire che *“l'esigenza di un riordino del 'sistema delle conferenze', anche in caso di mancata modifica della Carta costituzionale, si spiega con la circostanza che esso è stato disciplinato in un quadro costituzionale già superato dalla riforma del Titolo V del 2001”* e che la ristrutturazione della struttura dei raccordi tra i livelli di governo dovesse quindi essere portata avanti *“a prescindere dall'approvazione referendaria della riforma costituzionale”*¹¹⁴². Circa i contenuti di questa riforma, si auspicava anzitutto una razionalizzazione del sistema delle Conferenze, con l'istituzione di un'unica Conferenza, articolata in una sede plenaria e in due distinte sezioni, una regionale e una locale (in tal senso Caretti e Castelli), ovvero la riduzione delle attuali conferenze a due soltanto, sostanzialmente corrispondenti all'attuale Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza unificata (in tal senso Carpani); si evidenziava l'esigenza di garantire una maggiore autonomia delle Conferenze dall'Esecutivo, garantendo una maggiore bilateralità tanto nella loro convocazione che nella fissazione dell'ordine del giorno (in tal senso Morelli e Vandelli), nonché una maggiore procedimentalizzazione dell'attività delle Conferenze¹¹⁴³ in modo da assicurare tempi certi nelle decisioni, trasparenza e pubblicità nei lavori (in tal senso Cecchetti)¹¹⁴⁴. Veniva inoltre riconosciuto che *“la maggior parte del lavoro del 'sistema delle conferenze' si incentra sulla risoluzione di questioni amministrative e tecniche”*¹¹⁴⁵.

Dunque, la valutazione del sistema delle Conferenze in epoca pre-Covid rivelava un quadro complesso, alternando luci e ombre, constatazioni dei successi raggiunti e proposte di riforma, e portava a individuare, pur nel quadro di un vivace dibattito dottrinale, alcune criticità largamente condivise¹¹⁴⁶. Ciò che resta da capire, a chiusura del presente lavoro, è come l'emergenza pandemica abbia influito sul panorama istituzionale appena delineato.

¹¹⁴¹ *Ibid*, cit. p. 18 ss..

¹¹⁴² *Ibid*, cit. p. 48 ss..

¹¹⁴³ In senso favorevole al ricorso alla prassi, piuttosto che a una puntuale disciplina legislativa o regolamentare, per la definizione delle varie fasi procedurali dell'operare della Conferenza, in quanto strumento più agile ed efficace nel perseguimento del buon andamento dei lavori, si veda V. TAMBURRINI, *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in A. D'ATENA (a cura di), *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, cit. p. 507.

¹¹⁴⁴ COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali*, cit. p. 48 ss.. Non si darà invece conto in questa sede, pur risultando degne di nota, delle proposte di riordino del sistema delle Conferenze nel nuovo (poi non realizzato) assetto costituzionale, caratterizzato dalla presenza di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali (p. 52 ss.).

¹¹⁴⁵ *Ibid.*, cit. p. 56.

¹¹⁴⁶ In particolare, come sopra accennato, l'esigenza di razionalizzazione e adattamento del sistema delle Conferenze all'assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni risultante dalla riforma del Titolo V, la necessità di incrementare l'autonomia, la regolamentazione (anche tramite l'adozione di un regolamento interno e salvo il ruolo essenziale comunque affidato alla prassi) e la trasparenza dei processi di funzionamento delle Conferenze, nonché di potenziare l'effettiva incidenza delle relative delibere sulla definizione delle grandi politiche pubbliche e non soltanto su questioni meramente tecniche e amministrative. In tal senso si era d'altra parte già pronunciata autorevole dottrina,

6.6. Le criticità del sistema delle Conferenze durante la pandemia.

Già prima che il Covid-19 facesse la sua comparsa, ponendo sotto ulteriore pressione i meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni, una delle critiche principali rivolte al sistema delle Conferenze era stata la loro inidoneità, in assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari, a garantire agli enti territoriali un'effettiva partecipazione ai processi decisionali centrali, ed in particolare al procedimento legislativo¹¹⁴⁷. L'esperienza della pandemia potrebbe da questo punto di vista giocare un ruolo importante nel sottolineare i punti di forza (o al contrario di debolezza) di un sistema che, proprio perché fondato su un circuito intergovernativo che pone al centro gli esecutivi dei diversi livelli territoriali, dovrebbe aver consentito alle Regioni di partecipare alla formazione delle decisioni centrali di contrasto alla pandemia e, sinallagmaticamente, al Governo di mantenere il proprio ruolo di coordinamento dell'azione dei molteplici enti regionali, in un periodo emergenziale di (in certa misura, fisiologico) spostamento dei processi decisionali al di fuori delle assemblee legislative. Ebbene, che questo non si sia affatto verificato e che, al contrario, si sia assistito, da un lato, a una centralizzazione delle decisioni a livello statale per molti versi poco rispettosa delle attribuzioni regionali e, dall'altro, a una esasperazione dei particolarismi regionali nella gestione della pandemia in mancanza di qualsiasi visione unitaria, sono tutti fatti ampiamenti constatati dalla dottrina più recente¹¹⁴⁸ e su cui quindi non ci si soffermerà ulteriormente in questa sede. Quello che preme invece comprendere è, anzitutto, quale sia stato il ruolo giocato dal sistema delle Conferenze nella dialettica istituzionale di contrasto al Covid e, in secondo luogo, perché tale sistema di raccordi non si sia rivelato sufficiente a prevenire quei conflitti tra Stato e Regioni che finiscono infine per sfociare, quasi inesorabilmente, nel contenzioso innanzi alla Corte costituzionale.

Riprendendo l'approccio adottato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali in sede di indagine conoscitiva, risulta opportuno inaugurare la presente analisi con dei dati concreti. Stando a quanto risulta dal relativo sito istituzionale, la Conferenza Stato-Regioni si è riunita, a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei Ministri il 31 Gennaio 2020¹¹⁴⁹, ben 25 volte nel corso dell'anno 2020, e 8

tra cui: F.S. MARINI, *La «pseudo collaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, n. 3/2001; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia: Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2006, p. 918 ss.; G. CARPANI, *La Conferenza stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, cit. p. 201 ss..

¹¹⁴⁷ COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali*, cit. p. 48.

¹¹⁴⁸ Tra gli altri, F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020; F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1/2020; A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in www.federalismi.it, n. 25/2020. In senso meno critico, G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue n. 1/2020.

¹¹⁴⁹ Ai sensi del combinato disposto degli artt. 7, c. 1 lett. c) e 24. d. lgs. n. 11/2018 (“Codice della protezione civile”).

volte nel corso dei primi mesi del 2021¹¹⁵⁰. Secondo i medesimi dati, nel corso del 2020, la Conferenza ha adottato 22 accordi, 22 designazioni, 46 pareri, e ben 118 intese, mentre nel corso di questa prima parte del 2021 ha adottato 5 accordi, 10 designazioni, 7 pareri e 22 intese¹¹⁵¹. Non molto dissimili i dati relativi alla Conferenza Unificata, che conta 26 riunioni nell'anno 2020, al termine del quale risultano adottati 8 accordi, 24 designazioni, 69 pareri e 64 intese; nell'anno 2021 (fino al 5 Maggio) la Conferenza si è riunita 12 volte, ha adottato 1 accordo, 8 designazioni, 20 pareri e 11 intese¹¹⁵². Queste cifre rispecchiano da vicino, e in qualche caso perfino superano (come nel caso delle intese concluse in seno alla Conferenza Stato-Regioni nell'anno 2020) quelle relative al periodo pre-Covid. Esse danno un'idea non soltanto della frequenza e della continuità delle riunioni delle Conferenze, mai di fatto scalfite (se non per pochi sporadici rinvii) dai ben più gravi disagi che il Covid ha invece causato alle assemblee legislative, ma anche della loro effettiva capacità concertativa, che si è mantenuta intatta, come dimostrato dai numerosi atti adottati, in un periodo pure caratterizzato da aspri conflitti istituzionali¹¹⁵³. Ma, fermo restando questo quadro quantitativo, e data la continua operatività delle Conferenze, come spiegare i ripetuti episodi di mancato coordinamento, se non di aperto contrasto, tra i diversi livelli territoriali di governo nel corso dell'emergenza pandemica? Per trovare risposta a questa domanda, conviene analizzare, seppur in modo non esaustivo e senza pretese di completezza, il grado di coinvolgimento del sistema delle Conferenze rispetto ai principali strumenti normativi utilizzati dal Governo per regolare i più svariati aspetti della vita dei cittadini alla luce delle esigenze di contenimento dei contagi, ovvero i tanto vituperati D.p.c.m. (specialmente nella prima fase della pandemia) e i Decreti-legge che ne hanno previsto l'emanazione¹¹⁵⁴. Di nuovo, procediamo con ordine.

Fin dal primo decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6, con cui si legittimava la limitazione di molte libertà personali per evitare la diffusione della pandemia e contenere l'aumento dei contagi, si prevedeva che le misure di contenimento fossero adottate *“con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il*

¹¹⁵⁰ Si veda l'elenco delle sedute pubblicato sul sito www.statoregioni.it. Si specifica che il periodo preso in considerazione ai fini del presente lavoro, anche per la Conferenza Unificata, contempla quale ultima seduta utile quella del 05.05.2021.

¹¹⁵¹ I dati relativi al numero e alla tipologia degli atti adottati sono stati tratti dal medesimo sito sopra indicato, tramite analisi degli ordini del giorno e dei *reports* conclusivi di ciascuna riunione.

¹¹⁵² Dati raccolti con il medesimo metodo enunciato sopra e disponibili al link <http://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/>.

¹¹⁵³ Ci si limita a rinviare a E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. speciale, 2020.

¹¹⁵⁴ Per un resoconto completo dei riferimenti normativi e dei contenuti dei D.p.c.m. adottati fino a Novembre 2020, prima della c.d. seconda ondata del virus, si rinvia alla disamina condotta dal SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Le misure di contenimento del contagio nei Dpcm di attuazione - con Testo a fronte tematico dei Dpcm dal 7 agosto al 3 novembre 2020*, XVIII legislatura, dossier n. 306/1, 9 novembre 2020 (disponibile al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01179406.pdf>). Un'analisi sistematica dei provvedimenti normativi emanati sia dal Governo centrale che dalle Regioni nei primi 6 mesi di contrasto alla pandemia (ovvero fino al 31 luglio 2020) è fornita da 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, p. 287 ss..

Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale” (art. 3, c. 1). Dunque, il ruolo delle Conferenze (sia Stato-Regioni che unificata) veniva di fatto ignorato, e la loro funzione di espressione degli interessi territoriali rispetto alle decisioni governative surrogato con la consultazione dei singoli Presidenti di Regione o del Presidente della Conferenza delle Regioni, peraltro nella forma “debole” del dover gli stessi essere semplicemente “sentiti”. Ed ancora, nel successivo decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19, che ha quasi interamente abrogato il precedente, si riproduce la medesima clausola (art. 2, c. 1, primo periodo), ammettendo però che i D.p.c.m. possano essere adottati anche “*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*” (art. 2, c. 1, secondo periodo). In aderenza al dettato normativo, l’ormai ampiamente noto D.p.c.m. 8 Marzo 2020, nonché i D.p.c.m. successivi, tra cui quello del 17 Maggio 2020 e quello successivo dell’11 giugno 2020 (entrambi volti a bilanciare il mantenimento delle misure di sicurezza con la graduale ripresa delle attività economiche), e infine il noto D.p.c.m. del 2 dicembre 2020, contenente le severe restrizioni applicate in tutto il territorio nazionale durante il periodo natalizio per contrastare la c.d. seconda ondata del virus, sono stati adottati, come risulta dalle relative premesse, esclusivamente previa consultazione del Presidente della Conferenza delle Regioni o dei Presidenti delle Regioni interessate, senza alcun ricorso al sistema dei raccordi “verticali”¹¹⁵⁵.

Non vi è ovviamente modo di condurre in questa sede un esame completo di tutti i D.p.c.m. emanati dal Governo per il contrasto all’emergenza fino alla data attuale (e peraltro caduti in disuso a partire dall’insediamento del Governo Draghi)¹¹⁵⁶, ma la spiccata centralizzazione del processo di formazione di tali provvedimenti e il mancato coinvolgimento delle apposite sedi di raccordo verticale tra i livelli di governo sono confermati, oltre che dalle riflessioni della dottrina¹¹⁵⁷, dai dati ufficiali risultanti dagli

¹¹⁵⁵ La premessa del D.p.c.m. 8 Marzo 2020 recita “*sentiti il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni e, per i profili di competenza, i Presidenti delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte e Veneto*”. La premessa sia del D.p.c.m. 17 Maggio 2020 che del D.p.c.m. 11 giugno 2020 reca non soltanto la dicitura “*sentito il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome*”, ma anche “*viste le linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (...) unitamente al parere del Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome*”, a sottolineare il ruolo propulsivo svolto dalla Conferenza delle Regioni, mentre invece la premessa del D.p.c.m. 2 dicembre 2020 si limita al “*sentito il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome*”.

¹¹⁵⁶ Per una disamina esaustiva di tutti i D.p.c.m. emessi fino al Maggio 2021 si rinvia allo studio della CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, XVIII legislatura, *Misure sull'emergenza coronavirus (COVID-19) - Quadro generale*, 10 Maggio 2021 (disponibile al link <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/iniziativa-per-prevenire-e-contrastare-la-diffusione-del-nuovo-coronavirus.html>).

¹¹⁵⁷ Oltre a B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione: Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, cit. p. 289, si fa riferimento anche a U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in www.forumcostituzionale.it, n. 1/2020, pp. 537-546 e M. MANDATO, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2020, p. 5, ove si sottolinea che “*i decreti del Presidente del Consiglio sono adottati con la semplice consultazione delle Regioni*”, laddove invece “*In considerazione della leale collaborazione i provvedimenti normativi del Governo avrebbero dovuto implicare una maggiore collaborazione con i governi regionali e un loro coinvolgimento a pieno titolo attraverso lo strumento dell'intesa e la ottimizzazione della Conferenza Stato-Regioni e autonomie locali*”. In tal senso anche E. CATELANI,

ordini del giorno e dai *reports* pubblicati sia dalla Conferenza Stato-Regioni che dalla Conferenza unificata: non risulta, dall'esame di tutti i punti posti all'ordine del giorno delle riunioni e dei relativi atti adottati, che alcuna delle due sedi di raccordo abbia avuto un qualsiasi ruolo, anche semplicemente consultivo, nell'emissione di tali decreti, pure destinati a incidere in modo significativo sull'esercizio delle competenze regionali.

Andando più nello specifico, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nella concertazione degli interventi relativi al Covid risulta complessivamente minimale. Nel corso dell'intero 2020, nonostante il ritmo intenso di svolgimento dei lavori, essa veniva soltanto sporadicamente coinvolta nell'esame delle misure di contrasto al virus o di sostegno all'economia. Alcuni esempi sono il parere favorevole reso dalla Conferenza nella seduta del 21.05.2020 sul disegno di conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2020 n. 28, recante "*Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*"¹¹⁵⁸, il tentativo di intesa tra Governo e Regioni sullo schema di ordinanza del Ministro dell'istruzione (ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 8 Aprile 2020, n. 22, che aveva previsto sul punto la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni) concernente l'inizio delle lezioni scolastiche e l'avvio delle attività di integrazione e recupero degli apprendimenti per l'anno scolastico 2020/2021, peraltro infine conclusosi, dopo diversi rinvii, in fallimento¹¹⁵⁹, nonché la mera informativa resa dal Governo in Conferenza (nell'ambito della funzione di "*scambio di dati ed informazioni*" prevista dall'articolo 2, c. 1, lett. e, del decreto legislativo 281/1997) con riferimento al Piano vaccini Covid-19, di cui la Conferenza stessa si è limitata a "*prendere atto*"¹¹⁶⁰. Estremamente ridotto si rivela essere anche il ruolo svolto dalla Conferenza con riferimento alle azioni normative di contrasto al Covid intraprese dal Governo nei primi mesi del 2021: tale ruolo è stato in sostanza limitato alla presa d'atto di una seconda informativa resa dal Governo nella seduta del 09.02.2021, sempre relativamente al Piano nazionale vaccini contro il Sars-Cov-2 e alle priorità per

Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2020.

¹¹⁵⁸ Si veda il *report* della seduta della Conferenza del 21 maggio 2020 (disponibile sul sito www.statoregioni.it, cui si rinvia anche per i *reports* che saranno citati successivamente) e il testo del parere, recante anche alcune osservazioni da parte della Conferenza delle Regioni con particolare riferimento all'app "IMMUNI" (Repertorio atto n. 79/CSR del 21 maggio 2020).

¹¹⁵⁹ *Report* della seduta della Conferenza del 09 luglio 2020. In particolare, il documento recante la mancata intesa (Repertorio atto n. 107/CSR del 9 luglio 2020) ne chiarisce le ragioni: "*le Regioni hanno dichiarato che, dopo ampio dibattito, pur avendo la maggioranza delle Regioni espresso avviso favorevole, non è stato possibile raggiungere l'intesa per le perplessità di alcune Regioni, legate al combinato disposto tra il provvedimento de quo che fissa la data di inizio delle scuole e il D.L. n. 26 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 19 giugno 2020, n. 59, relativo alle consultazioni elettorali*".

¹¹⁶⁰ *Report* della seduta della Conferenza del 17 dicembre 2020 e presa d'atto della Conferenza sull'informativa resa dal Governo (Repertorio atto n. 235/CSR del 17 dicembre 2020, con allegato piano strategico sulla strategia vaccinale), ove si dà esplicitamente atto del fatto che "*le misure per garantire un'adeguata programmazione nella erogazione e somministrazione del vaccino contro l'infezione da COVID-19*" erano già state concordate "*in sede di incontri politici tra il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure straordinarie di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologia Covid 19, i Ministri Francesco Boccia, Roberto Speranza e i rappresentanti delle Regioni*", riducendo così, ancora una volta, la sede ufficiale della concertazione a mero luogo di ratifica di decisioni già prese altrove.

l'attuazione della c.d. seconda fase¹¹⁶¹. Peraltro, in allegato a tale presa d'atto da parte della Conferenza Stato-Regioni è stato depositato un documento recante la posizione della Conferenza delle Regioni sul piano vaccinale, ove si fa notare, a testimonianza della mancanza di una posizione condivisa, come il piano del Governo *“presenti alcune criticità e risulti in questa fase di difficile applicazione per la carenza delle dosi di vaccino disponibili e per l'indeterminatezza di alcune indicazioni”*¹¹⁶². Si tratta in tutta evidenza di tentativi sparuti e in larga parte malriusciti, che, inseriti nel quadro complessivo dei temi sottoposti all'esame della Conferenza, rivelano come i lavori della stessa abbiano riguardato nella stragrande maggioranza dei casi la concertazione di atti amministrativi (soprattutto decreti ministeriali) relativi a settori specifici, talvolta caratterizzati da un elevato tasso di tecnicismo, come la tutela dei beni e delle attività culturali, le politiche agricole e forestali, lo sviluppo di infrastrutture e trasporti, lasciando invece da parte, probabilmente proprio a causa della sua elevata politicità, il tema della lotta alla pandemia.

Maggiore pare invece, almeno in prima battuta, il ruolo giocato dalla Conferenza Unificata nella concertazione dei Decreti-legge contenenti le misure di contrasto all'epidemia e quelle funzionali alla ripresa economica, ai sensi dell'art. 9 del D. Lgs. n. 281/1997 (trattandosi di interventi normativi attinenti a materie di interesse comune di Regioni ed enti locali). L'analisi degli atti pubblicati rivela infatti come la Conferenza sia stata consultata nell'esame (successivo, come subito si vedrà) di praticamente tutti o quasi tutti i decreti-legge legati all'emergenza Covid, fin dal D.L. n. 6/2020¹¹⁶³, passando per i noti D.L. n. 19/2020¹¹⁶⁴ e D.L. n. 33/2020¹¹⁶⁵, fino a giungere al D.L. n. 111/2020 (recante *“Disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*)¹¹⁶⁶ e al D.L. n. 125/2020 (recante *“Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020”*)¹¹⁶⁷. Il ruolo consultivo della Conferenza risulta confermato nei primi mesi dell'anno 2021, quando risultano stati sottoposti a parere le misure contenute, tra gli altri, anche nei

¹¹⁶¹ Cfr. *Report* della seduta della Conferenza del 09 febbraio 2021.

¹¹⁶² Cfr. Repertorio atto n. 22/CSR del 09 febbraio 2021.

¹¹⁶³ Si veda il *Report* della seduta della Conferenza del 12 marzo 2020, ove si dà conto dell'avvenuta espressione del parere *“sul disegno di conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, nonché il testo del parere favorevole rilasciato dalla Conferenza (Repertorio atto n. 26/CU del 12 Marzo 2020).

¹¹⁶⁴ *Report* della seduta della Conferenza Unificata del 07 maggio 2020. Il parere favorevole rilasciato dalla Conferenza (Repertorio atto n. 40/CU del 7 maggio 2020) risulta peraltro condizionato all'accoglimento di tutta una serie di emendamenti e richieste di chiarifica presentanti dalla Conferenza delle Regioni e depositati tra gli atti della seduta (cfr. P. 4 CU Doc. Regioni 07/05/2020).

¹¹⁶⁵ *Report* della seduta della Conferenza Unificata del 18 giugno 2020 e allegato parere favorevole (Repertorio Atto n. 62/CU del 18 giugno 2020).

¹¹⁶⁶ *Report* della seduta della Conferenza Unificata del 24 settembre 2020 e allegato parere favorevole (Repertorio Atto n. 116/CU del 24 settembre 2020), ancora una volta condizionato all'accoglimento di una serie di proposte di modifica da parte della Conferenza delle Regioni.

¹¹⁶⁷ *Report* della seduta della Conferenza Unificata del 05 novembre 2020 e allegato parere favorevole (Repertorio Atto n. 132/CU del 5 novembre 2020). È stato soggetto al parere favorevole della Conferenza anche il D.L. n. 158/2020, nella seduta del 17 dicembre 2020 (cfr. Repertorio Atto n. 171/CU del 17 dicembre 2020).

D.L. n. 1, 2, 12, 15, 30/2021, tutti volti a modificare e graduare l'azione delle istituzioni centrali e locali sulla base dell'evolversi della situazione epidemiologica¹¹⁶⁸.

Nonostante i dati sopra riferiti, almeno tre elementi concorrono a svuotare di significato quello che sembra, almeno in apparenza, un costante coinvolgimento della Conferenza Unificata nell'elaborazione delle misure legislative anti-Covid. Anzitutto, si è trattato pur sempre, nella stragrande maggioranza dei casi (*rectius*, nella totalità degli stessi quando ci si riferisce ai Decreti-legge da convertire), dell'espressione di meri pareri, ovvero di atti che, riprendendo il tradizionale ruolo consultivo attribuito alle Conferenze, risultano invece carenti, rispetto a strumenti quali le intese e gli accordi, sotto il profilo delle effettive capacità concertative e della parità dei soggetti istituzionali coinvolti. In secondo luogo, nei casi sopra richiamati il parere viene espresso, per le ragioni di urgenza previste dallo stesso art. 2, c. 5 del D. Lgs. 281/1997, non direttamente sullo schema di Decreto-legge prima della sua approvazione da parte del Consiglio dei Ministri o della sua emanazione da parte del Presidente della Repubblica, bensì sul disegno di legge di conversione del Decreto-legge, in vista dell'esame parlamentare del medesimo, e dunque dopo che l'atto normativo ha già prodotto i suoi effetti, nonché nell'impossibilità di prevederne le modifiche da parte delle Camere in sede di conversione. Tale aspetto risulta, a ben vedere, ancora più paralizzante se si tiene presente il carattere condizionato di molti pareri favorevoli, il quale in assenza di un meccanismo di verifica tende, inevitabilmente, a perdere largamente di significato. In terzo e ultimo luogo, anche a partire dalla c.d. "fase due" dell'emergenza, quando il contenuto delle misure governative risulta maggiormente aperto alla concertazione con le Regioni e gli enti locali¹¹⁶⁹, le sedi di tale concertazione tendono a non coincidere con il sistema dei raccordi "verticali" a ciò ufficialmente deputato, consistendo piuttosto in appositi organismi di istituzione governativa¹¹⁷⁰ ovvero nel dialogo costante e informale tra Presidente del Consiglio e Conferenza delle Regioni¹¹⁷¹, e accentuando così quel fenomeno di "fuga dalle Conferenze" già evidenziato da attenta dottrina ben prima dell'inizio della pandemia¹¹⁷².

¹¹⁶⁸ Si vedano i *Reports* delle sedute del 21 gennaio 2021 e del 25 marzo 2021 e i relativi pareri (rispettivamente: parere positivo condizionato di cui al Repertorio Atto n. 3/CU del 21 gennaio 2021; parere positivo condizionato di cui al Repertorio Atto n. 6/CU del 21 gennaio 2021; parere favorevole di cui al Repertorio Atto n. 14/CU del 25 marzo 2021; parere favorevole di cui al Repertorio Atto n. 13/CU del 25 marzo 2021; parere positivo condizionato di cui al Repertorio Atto n. 12/CU del 25 marzo 2021).

¹¹⁶⁹ Per un breve sintesi dell'andamento dei rapporti tra Stato e Regioni in tal fase si rinvia a B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione: Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, cit. p. 292 ss., nonché ad A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020.

¹¹⁷⁰ Si pensi ad esempio alla cabina di regia appositamente istituita dal governo quale organismo ad hoc per la gestione della fase 2 con il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, su cui si veda *Emergenza Covid-19: cabina di regia al lavoro sulla "fase 2"*, in *Regioni.it* n. 3818 del 10/04/2020 (disponibile al link <http://www.regioni.it/newsletter/n-3818/del-10-04-2020/emergenza-covid-19-cabina-di-regia-al-lavoro-sullafase-2-21062/>).

¹¹⁷¹ B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione: Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, cit. p. 292, ove si nota come, "grazie all'opera di mediazione incessante" operata dalla Conferenza delle Regioni, il contenuto del D.L. n. 33/2020, recante il quadro nazionale all'interno del quale regolare le modalità di ripresa e svolgimento delle attività economiche dal 18 maggio al 31 luglio 2020, abbia recepito "in toto le linee-guida sulla riapertura delle attività elaborate e fatte pervenire dalla CR [Conferenza delle Regioni]".

¹¹⁷² Per tutti, G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" e "orizzontali"*, in www.federalismi.it, n. 19/2009, p. 19.

6.7. Considerazioni conclusive.

Gli elementi sopra illustrati paiono, se non certamente esaustivi di una materia di estrema complessità e in continuo mutamento, almeno sufficienti a trarre alcune brevi conclusioni. Ci si sarebbe aspettati, data la concentrazione dell'attività normativa e amministrativa di gestione dell'emergenza in capo al Governo e il ruolo estremamente limitato giocato, soprattutto nei primi mesi di pandemia, dal Parlamento e dagli stessi Consigli Regionali¹¹⁷³, che proprio il circuito "intergovernativo" costituito dalla Conferenza Stato-Regioni e (in misura minore) dalla Conferenza Unificata diventasse, in armonia con la sua tradizionale struttura istituzionale di strumento di dialogo tra esecutivi, la sede ideale per la concertazione degli indirizzi da adottare. Invece, come parte della dottrina ha rilevato, quello a cui si è assistito è stata una sostanziale (e ulteriore) emarginazione di queste sedi di raccordo a favore del maggior coinvolgimento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (tradizionalmente concepita come sede di determinazione di un indirizzo regionale comune e coordinato, da contrapporre a quello governativo in sede di Conferenza Stato-Regioni), peraltro spesso nella forma minimale del dover essere "sentito" il suo Presidente¹¹⁷⁴.

Il coinvolgimento dei centri di raccordo c.d. "verticale" non ha praticamente mai riguardato la fase preliminare (che forse, nonostante i tempi ristretti a disposizione, sarebbe stata quella più adatta per una vera e propria "concertazione" tra i livelli di governo)

¹¹⁷³ Con riferimento al Parlamento nazionale, cfr. per tutti S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, p. 2 ss., e si vedano anche i dati raccolti dal recente studio di Openpolis, pubblicato il 9 Settembre 2020, secondo il quale il 91,9% degli atti adottati a livello nazionale per affrontare l'emergenza coronavirus non ha visto un coinvolgimento diretto del Parlamento (<https://www.openpolis.it/coronavirus-il-parlamento-e-il-grande-assente/>). Con riguardo ai Consigli regionali, si rinvia a S. MALLARDO (a cura di), *Documentazione e interventi delle Regioni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19 e relativa giurisprudenza amministrativa*, in www.federalismi.it, *Osservatorio emergenza Covid-19* (aggiornato al 1° luglio 2020), scorrendo il quale si nota immediatamente il limitatissimo coinvolgimento, almeno sul versante della normazione, dei Consigli regionali nel corso della c.d. prima ondata della pandemia, e l'assoluta dominanza delle ordinanze dei Presidenti di Regione quale strumento normativo atto a contenere le misure di contrasto al virus e sostegno alle attività economiche.

¹¹⁷⁴ In tal senso E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, cit. p. 506 ss. (ove si nota come il Presidente della Conferenza delle Regioni abbia, grazie al ruolo di fatto assunto di unico interlocutore diretto del Governo prima dell'adozione dei provvedimenti emergenziali, "acquisito ancor di più una centralità nella gestione e nel coordinamento con le regioni", sebbene "con una scarsa capacità d'influenza prima dell'adozione degli atti sul governo"). Tale fenomeno appare peraltro come la conclusione naturale, seppur esacerbata dalla situazione di emergenza, di un processo sviluppatosi nel corso degli ultimi 20 anni, che ha visto il progressivo rafforzamento della Conferenza delle Regioni quale luogo di raccordo orizzontale, a livello sia tecnico (tramite le relative strutture istruttorie composte di funzionari regionali, tra cui 11 commissioni di lavoro) che politico (tramite la presenza dei Presidenti o in loro vece degli assessori regionali competenti per materia), tra i governi regionali e di maturazione sostanziale delle relative decisioni, a scapito non soltanto dell'effettivo ruolo concertativo svolto dalla Conferenza Stato-Regioni (e, in misura minore, dalla Conferenza unificata), spesso ridotta a momento di approvazione formale e di imputazione politica di scelte maturate altrove, ma anche del livello di partecipazione alla medesima Conferenza da parte dei Presidenti delle Regioni. Tale partecipazione risulta infatti spesso ridotta al solo Presidente della Conferenza delle Regioni ed a qualche ulteriore Presidente o assessore regionale particolarmente interessato ai temi all'ordine del giorno. Si veda sul punto G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, cit. p. 11-12; ID., *La collaborazione strutturata tra regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, cit. p. 11 ss.

all’emanazione degli strumenti normativi più utilizzati dal Governo centrale, ovvero il D.p.c.m. e il Decreto-legge, cosa che d’altronde neppure il D. Lgs. 281/1997 in alcun modo richiede¹¹⁷⁵. Piuttosto, tale coinvolgimento ha normalmente assunto la forma dei pareri richiesti alla Conferenza Unificata sui disegni di legge di conversione dei Decreti-legge varati dal Governo per fronteggiare l’emergenza Covid. Come sopra evidenziato, buona parte dei pareri espressi, pur sostanziandosi in una determinazione favorevole alla proposta governativa, hanno subordinato tale determinazione all’accoglimento di proposte di emendamento, osservazioni o raccomandazioni formulate soprattutto dalla Conferenza delle Regioni e, in misura minore, dall’ANCI e dall’UPI. Questa forma di partecipazione, se consente formalmente un qualche coinvolgimento delle Regioni e degli locali nella definizione del contenuto della proposta normativa del Governo, viene però in pratica significativamente ridimensionata (se non del tutto vanificata) dal fatto che tale proposta dovrà poi essere discussa sia in sede di Consiglio dei Ministri che di fronte alle Camere, senza che possa rintracciarsi alcuno strumento di verifica che consenta alla Conferenza di monitorare (ed eventualmente chiedere conto sul punto al Governo) la sorte successiva degli schemi di atti legislativi su cui è stata espressa la posizione regionale e locale¹¹⁷⁶. Senza dimenticare il fatto che l’articolazione della leale collaborazione fondata su una rappresentanza unitaria delle Regioni e affidata alla Conferenza delle Regioni (specie in persona del suo Presidente)¹¹⁷⁷, se rafforza la posizione regionale rispetto a quella del Governo, tuttavia sacrifica alla logica del “fronte comune” ogni eventuale differenziazione degli indirizzi regionali, non solo in senso politico, ma ad esempio, di diverso approccio nella lotta alla pandemia¹¹⁷⁸. Le patologie appena evidenziate (seppure forse giustificate quantomeno nei momenti più concitati e caotici della crisi pandemica) sembrano rispecchiare, con straordinaria puntualità, i punti deboli di un sistema che, come visto sopra, era stato oggetto di critica e proposte di riforma, anche sotto il profilo della trasparenza del proprio funzionamento, ben prima che il virus facesse la sua comparsa quale ulteriore fattore di tensione interistituzionale e velocizzazione delle decisioni.

Detto ciò, se qualche lezione si può trarre, dal punto di vista dei rapporti tra Stato e Regioni e nell’ottica dell’inveramento della leale collaborazione, dall’analisi che si è condotta nel corso di questo contributo, essa pare consistere anzitutto nella conferma della necessaria centralità del sistema delle Conferenze quale unico strumento attualmente presente nel nostro ordinamento al fine di assicurare la concertazione degli indirizzi politici e il coordinamento dell’azione istituzionale dello Stato e delle Regioni, nell’ambito di un sistema costituzionale caratterizzato dal costante intreccio delle rispettive competenze e dunque dall’ “ubiquità” del principio di leale collaborazione. Tale centralità implica un

¹¹⁷⁵ E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l’emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, cit. p. 508.

¹¹⁷⁶ Come già accennato, anche questa è una debolezza del sistema dei raccordi che precede l’avvento della pandemia. Sul punto, si vedano già A. IACOVIELLO, P. COLASANTE, *Prassi e potenziali sviluppi dell’intergovernmental management nell’ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, cit. p. 13.

¹¹⁷⁷ In senso critico nei confronti della tendenza a elevare il Presidente della Conferenza delle Regioni a interlocutore privilegiato del Governo, si veda anche E. CATELANI, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, cit. p. 742.

¹¹⁷⁸ E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l’emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, cit. p. 510.

dialogo costante con il complementare sistema dei raccordi “orizzontali”, *in primis* la Conferenza delle Regioni, la cui importanza non dovrebbe però, come purtroppo si è diverse volte verificato specialmente nel corso della crisi pandemica, arrivare al punto da marginalizzare il ruolo delle sedi ufficiali di coordinamento all’uopo predisposte. Da qui l’urgenza di elaborare meccanismi che, anche in fase d’emergenza, non escludano il giusto coinvolgimento dei vari interessi coinvolti, potenziando il funzionamento e la rapidità d’azione delle Conferenze attraverso, ad esempio, l’utilizzo stabile di quelle tecnologie già sperimentate in occasione della pandemia¹¹⁷⁹.

A integrazione di ciò, una seconda lezione pare però emergere, con non minore evidenza: il sistema dei raccordi “intergovernativi” tra Stato e Regioni, seppure certamente di per sé più adatto a svolgere un ruolo di coordinamento e concertazione tra i diversi livelli di governo a livello amministrativo e (specialmente) in momenti emergenziali (data l’inevitabile concentrazione di poteri in capo agli “esecutivi” e la minor capacità delle Assemblee di agire con la rapidità e la decisione necessarie ad affrontare momenti di crisi impellente), non risulta tuttavia idoneo a rimpiazzare del tutto quella presenza degli enti territoriali nella fase più propriamente politica della formazione del contenuto della legge che, a modesto avviso di chi scrive, soltanto una coerente e complessiva modifica delle modalità di rappresentanza delle autonomie regionali e locali, eventualmente per il tramite dei relativi Consigli (quali legittimi titolari del potere legislativo a livello regionale), in seno al Parlamento (quale legittimo titolare del potere legislativo a livello statale) potrà compiutamente assicurare. Una lezione, quella relativa alla necessità, accanto al sistema dei raccordi tra esecutivi, di una sede propriamente parlamentare dell’attività di concertazione tra i diversi enti costitutivi della Repubblica, di cui larga parte della dottrina si è fatta interprete e portavoce¹¹⁸⁰, ma che tuttavia potrà trasformarsi in realtà istituzionale solo in presenza di una trasversale volontà politica di riforma.

5 REGIONALISMO DIFFERENZIATO ED EMERGENZA SANITARIA

di *Elena Gucciardo*

¹¹⁷⁹ *Ibid*, cit. p. 514-515.

¹¹⁸⁰ Nel senso dell’inadeguatezza del sistema delle Conferenze, in mancanza di una Camera propriamente federale o comunque di una sede parlamentare di raccordo, a negoziare il contenuto degli atti normativi si pronunciavano già in tempi non sospetti, tra gli altri, P. CARETTI, *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze?”*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1171 ss., e S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit. p. 119. Tra i più recenti, si vedano anche i contributi 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 www.federalismi.it, n. 28/2020, p. 36, e F. DEL PRETE, *L’attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2020, p. 94 ss., ove si sottolinea la perdurante esigenza, derivante dall’assetto costituzionale introdotto nel 2001, della “*creazione di forme di raccordo che assicurino la partecipazione delle autonomie regionali all’esercizio della funzione legislativa statale*” e si fa notare come l’attuale assetto del sistema dei raccordi, essendo fondato esclusivamente sul dialogo tra esecutivi, produca l’ultima conseguenza di spostare “*sul versante degli esecutivi anche decisioni di pertinenza legislativa senza il coinvolgimento degli organi titolari della relativa funzione*”.

SOMMARIO: 7.1. Premessa. – 7.2. Il regionalismo è (*dovrebbe essere*) differenziazione. – 7.3. Le “insidie” del regionalismo differenziato. – 7.4. L’attuazione dell’art. 116 c. 3° Cost.: dagli accordi preliminari alla bozza di legge quadro. – 7.5. La differenziazione del sistema sanitario regionale nell’emergenza: *focus* su Emilia - Romagna, Lombardia e Veneto. – 7.6. Riflessioni a partire dall’emergenza sanitaria a livello regionale: il regionalismo differenziato un “sogno” (ir)realizzabile?

7.1. Premessa

Da oltre un anno si sta assistendo alla gestione di un’emergenza sanitaria di rilievo internazionale¹¹⁸¹ che impone la sinergia di tutti gli attori istituzionali e, nel contesto nazionale, dello Stato e delle Regioni, chiamati ad interagire per contenere e contrastare la diffusione del SARS-CoV-2.

L’improvviso erompere della pandemia ha interrotto il già tortuoso processo intrapreso dal regionalismo differenziato e di cui la bozza di legge-quadro dell’11 novembre 2019 costituisce l’ultimo approdo (cfr. par. 2.1).

Come noto, le Regioni che, soprattutto nel corso della XVII e nel primo anno della XVIII Legislatura, si sono più alacramente attivate¹¹⁸² - promuovendo trattative, negoziati,

¹¹⁸¹In poche settimane dai primi focolai noti in Europa è stata dichiarata pandemia dall’OMS: ai primi casi individuati nel basso lodigiano (in Lombardia) e Vo’ Euganeo (in Veneto) nella seconda metà del febbraio del 2020, è seguito il Comunicato dell’11 marzo con cui il Direttore generale dell’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus ha dichiarato come la diffusione del c.d. Coronavirus – che il 31 gennaio 2020 era stata dichiarata “emergenza sanitaria di rilevanza internazionale” - presentasse i caratteri di una pandemia globale. Il Comunicato è reperibile al seguente link: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

¹¹⁸²Anche precedentemente agli “accordi preliminari sull’autonomia differenziata” (le cc.dd. pre-intese) del 28 febbraio 2018 ed agli scambi delle bozze di intesa con il Governo “Conte I”, si sono registrati tentativi – tutti falliti – da parte di alcune Regioni di dare attuazione all’art. 116 c. 3° Cost. Dopo l’entrata in vigore della riforma del Titolo V, Lombardia e Veneto si sono attivate in tal senso sino dal 2006-2007. Il Consiglio della Regione Lombardia, all’esito di una “*intensa attività istruttoria*” intrapresa a partire dal mese di luglio del 2006, il 3 aprile 2007 (delib. Cons. reg. VIII/367) ha adottato una risoluzione, seguita il 10 luglio del 2007 da una mozione, per incaricare la Giunta regionale di avviare un confronto con il Governo per il raggiungimento dell’intesa di cui all’art. 116 c. 3° della Costituzione nelle seguenti materie: tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; tutela dei beni culturali; organizzazione della giustizia di pace; organizzazione sanitaria; ordinamento della comunicazione; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; infrastrutture; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; università con particolare riferimento alla programmazione dell’offerta formativa e delle sedi; cooperazione transfrontaliera; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Il confronto avviato dal Presidente della Giunta regionale della Lombardia con il Governo non ha condotto all’intesa e le negoziazioni non hanno avuto ulteriore sviluppo. La Giunta della Regione del Veneto ha approvato, sin dal 2007, un documento contenente le proposte per il perseguimento dell’“autonomia differenziata” e, previo esito favorevole delle consultazioni degli enti locali del novembre 2007, il 18 dicembre del 2007, il Consiglio regionale del Veneto ha approvato un documento (delib. 98/2007) recante le materie oggetto dei negoziati che il Presidente della Giunta regionale avrebbe dovuto avviare: istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici). Per la verità, i sopra-richiamati tentativi – poi falliti – intrapresi dalla Regione Lombardia e Veneto, sono stati preceduti dalla proposta di delibera n. 1237 approvata dalla Regione Toscana nel 2003, (“*autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici*”) - sulla quale aveva peraltro espresso parere favorevole il CAL – che tuttavia non ebbe alcun esito. Parimenti priva di seguito è stata la delibera n. 209-34545, approvata il 28 luglio 2008 dal Consiglio Regionale del Piemonte con la quale si incaricava il Presidente della Giunta il raggiungimento dell’intesa di cui all’art. 116 c. 3° Cost. avente ad oggetto le seguenti materie: beni paesaggistici e

partecipando ai “tavoli tecnici” con i rappresentanti del Governo - per l’attuazione dell’art. 116 c. 3° Cost. sono l’Emilia- Romagna, la Lombardia ed il Veneto¹¹⁸³, alle quali sarà dedicata l’analisi concernente i sistemi di *governance* sanitaria messi a dura prova dall’avvento del Coronavirus (par. 3 ss.).

L’avvento della pandemia ha, in un primo momento, apparentemente eclissato le prerogative autonomistiche delle Regioni che, a fronte della straordinaria eccezionalità dell’evento, hanno dovuto necessariamente - ma non senza riserve¹¹⁸⁴ - accettare una

culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze. La delibera, tuttavia, non ha condotto ad alcun esito. La ricostruzione dei sopracitati “tentativi falliti” di un regionalismo differenziato, anteriori agli accordi e le intese del 2017 e 2018, è tratta da L. FUCITO, M. FRATI (a cura di), *il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia – Romagna, Lombardia e Veneto*, in *Dossier Servizio Studi del Senato*, n. 16, maggio 2018, p. 17 ss.; vedasi anche: EUROPOLIS LOMBARDIA, Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione, *Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale, il regionalismo differenziato nel nuovo art. 116 comma terzo della Costituzione*, rapporto intermedio giugno 2016, www.sipotra.it, in partic. p. 2-6; M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia- Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Osservatorio Regionale, Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018, p. 471; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 8; A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, paper 8 gennaio 2020, p. 2-6.

¹¹⁸³ Il 28 febbraio 2018 le Regioni menzionate hanno sottoscritto con il Governo Gentiloni le cc.dd. pre-intese alle quali, tra il febbraio e l’ottobre del 2019, sono seguiti gli scambi di “bozze di intese” con i rappresentanti del Governo Conte I. Sulla scorta dell’iniziativa delle tre Regioni “capofila”, hanno promosso l’avvio di trattative con il Governo anche la Regione Campania, Liguria, Piemonte, Toscana, Marche ed Umbria che hanno presentato una proposta congiunta. Mentre in Basilicata, Calabria e Puglia si sono solo approvati “atti di indirizzo”, così L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge-quadro” consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaita, Fontana, e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 21/2019, p. 4 ss.; v. anche M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 21/2019, p. 2-3.

¹¹⁸⁴ Non sono infatti mancati episodi di conflittualità inter-istituzionale, in parte sicuramente favoriti «dalla percezione di elementi di incertezza circa i confini fra competenze statali e competenze regionali nella gestione della pandemia [...]». Così L. FUCITO (a cura di), *Emergenza COVID-19: competenze dello Stato e delle Regioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale (Sentenza n. 37 del 2021)*, aprile 2021 n. 379; A.C. VISCONTI, *L’approccio regionale di contrasto all’emergenza sanitaria nazionale. Il caso dell’Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 4/2020, in www.rivisteweb.it, *Il Mulino*, p. 882; M. BELLETTI, *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Riv. AIC, Osservatorio Costituzionale*, www.osservatorioaic.it, n. 3/2020, p. 180; B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Riv. it. di Pol. Pubbl.*, n. 3/2020, p. 277-306; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Riv. AIC*, n. 2/2020, p. 558 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, n. 2/2020, in *Riv. AIC*, p. 109 ss.; A. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell’epidemia di “coronavirus” come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, n. 1/2020. Si ricordano, altresì: l’ordinanza n.1/2020 adottata dal Presidente della Giunta della Regione Marche che ha disposto misure di contenimento, nonostante l’assenza di contagi accertati sul territorio regionale, successivamente impugnata innanzi al T.A.R. Marche dal Governo (sul caso, V. G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell’emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *Biolaw Journal, Riv. di biodiritto*, www.rivista.biodiritto.org, n. 2/2020); le contrastanti ordinanze assunte nella stessa data, rispettivamente dal Presidente della Giunta regionale della Campania e dal Sindaco di Napoli, rispettivamente l’ordinanza n. 53 del 29 maggio 2020 (“Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19. Ordinanza ai sensi dell’art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica e dell’art. 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Disposizioni ai sensi dell’art. 1, comma 16, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33”) e l’ordinanza n. 248 del 29 maggio 2020 (“Attuazione e rafforzamento delle misure governative adottate per la gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 nella cd Fase 2. Disposizioni in favore del distanziamento sociale e del decongestionamento degli spazi pubblici”), v. F. ZAMMARTINO, B.N. ROMANO, *Il*

monolitica gestione centralistica dell'emergenza quale quella che ha contrassegnato, in particolare, la c.d. fase 1¹¹⁸⁵.

Tuttavia, non può negarsi che le Regioni abbiano rivestito un ruolo cruciale sia nell'attuazione delle misure di contenimento disposte, per lo più, dal Governo¹¹⁸⁶, sia nel monitoraggio dell'andamento della curva pandemica, sia nel dispiegare – ciascuna secondo i propri modelli organizzativi consolidati nel tempo - i presidi sanitari necessari per far fronte all'emergenza.

Sin dagli esordi, la sfida sanitaria e le polemiche sollevate in relazione all'efficienza dei modelli organizzativi sanitari regionali hanno, di fatto, contribuito a riaccendere il tradizionale dibattito politico – istituzionale concernente il ruolo delle autonomie nel quadro ordinamentale consolidatosi quasi vent'anni dopo riforma del Titolo V della Costituzione¹¹⁸⁷. La polemica, culminata nella prospettazione della “ri-centralizzazione” della sanità¹¹⁸⁸, ha finito con il rievocare la più ampia questione del regionalismo c.d.

complesso e frammentario sistema dei poteri normativi statali e locali nella gestione dell'emergenza da Covid-19, in Riv. Amministrativamente, www.amministrativamente.com, n. 2/2020, p. 117-136, *Parla di «ipertrofia della Regione Campania» S. PARISI, Non solo ordinanze: la Campania tra atti paranormativi e decisioni giudiziarie, Osservatorio Scritti in tema di emergenza da Covid-19*, in *Le Regioni*, 4/2020, in www.rivisteweb.it, Il Mulino, p. 867.

¹¹⁸⁵Arco temporale che racchiude il periodo intercorso tra il 31 gennaio 2020 – data della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri – all'entrata in vigore del d. P.C.M. 26 aprile 2020 che apre la c.d. fase 2. Con l'avvento della c.d. fase 2 e, ancora di più, in forza dell'art. 2 c. 16°, ult. cpv, del d.l. n. 33/2020 (“Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”), conv. con modificazioni in l. n. 74/2020, si è assistito ad un progressivo maggiore coinvolgimento delle Regioni nell'individuazione delle misure di contenimento più adeguate e appropriate. Infatti la summenzionata disposizione consente alle Regioni di introdurre misure « [...] derogatorie, ampliative o restrittive [...]» rispetto a quelle previste dal medesimo decreto, come confermato anche dal successivo d.P.C.M. del 17 maggio 2020 (“Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”). Dal 1° luglio prende avvio la c.d. fase 3 (1-31 luglio 2020) che «segna il superamento dell'emergenza sanitaria, pur nel rispetto dei protocolli di sicurezza legati alla convivenza con il virus, per dare invece spazio alle misure di sostegno e rilancio dell'economia e, con specifico riferimento alle regioni, a misure finanziarie di ristoro per le minori entrate», così B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione*, cit., p. 286. La stabilizzazione dell'emergenza ed il progressivo allentamento delle misure restrittive, inoltre, hanno riempito di un nuovo contenuto il «principio di leale collaborazione tra livelli di governo e consentito alle Regioni di riacquistare le competenze costituzionalmente garantite». Così, L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in DPCE Online, n. 2/2020, disponibile su www.dpceonline.it, p. 1503; B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione*, cit., p. 287 ss.

¹¹⁸⁶L. CUOCOLO, definisce ritiene che in forza dell'art. 2 c. 1° del d.l. n. 19/2020 il Governo abbia riconosciuto alle Regioni “un importante ruolo di “sentinelle” nella guerra contro la diffusione del virus”, così in *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, cit., p. 1502.

¹¹⁸⁷Che, come noto, ha visto la luce con l'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale n. 3/2001, preceduta dal referendum popolare svoltosi ex art. 138 c. 2° Cost. ove gli elettori hanno espresso voto favorevole; ex multis, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 376 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, IV ed., 2019, p. 99 ss.; S. GRASSI, *Settant'anni della Costituzione della Repubblica: gli sviluppi della Costituzione*, Accademia La Colombaria, 18 gennaio 2018, p. 9-10.

¹¹⁸⁸A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in Diritti Regionali, www.dirittiregionali.it, n. 2/2020, p. 1. Il Ministro Orlando, in un'intervista a La Stampa, ha affermato «Dopo la crisi bisognerà iniziare a ragionare, traendo una lezione da quanto successo e pensare se sia il caso di far tornare in capo allo Stato alcune competenze come la sanità», in (a cura di) C. LIBERTINI, *Andrea Orlando: “La Sanità torni al governo, questa la prima riforma dopo la crisi”*, pubblicata il 4 aprile 2020, in www.lastampa.it.

differenziato¹¹⁸⁹ (art. 116 c. 3° Cost.¹¹⁹⁰), cui sarà dedicata la prima parte del presente contributo (par. 2-2.2).

La riflessione concernente il regionalismo differenziato verterà, poi, sull'analisi dei modelli di *governance* che, nel corso della pandemia, le tre Regioni "capofila" nel processo attuativo dell'art. 116 c. 3° Cost. - e che rappresentano pure le realtà territoriali che sono

¹¹⁸⁹ L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000. Per la verità, varie sono state le espressioni individuate dalla dottrina per definire l'alternativa proposta dall'art. 116 c. 3° Cost.: «clausola di asimmetria», «clausola di differenziazione», «regionalismo asimmetrico» ovvero «federalismo asimmetrico», «regionalismo a geometria variabile» «semispecialità regionale», «specialità diffusa», «speciale specialità di singole regioni ordinarie», «regionalismo a più velocità», «regionalismo a doppia velocità», «modello neofederalista a struttura reticolare» etc. Per una ricostruzione sintetica, vedasi: M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 6/2019, p. 2-3; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 143-144.

¹¹⁹⁰ «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

L'attuale testo dell'art. 116 Cost. è stato introdotto con l'art. 2 della l. cost. n. 3/2001. Una prima "formalizzazione" del "nucleo fondamentale" dell'attuale art. 116 c. 3° Cost. si rinviene nell'art. 57 c. 4° del testo del progetto di legge di riforma costituzionale licenziato dalla Commissione bicamerale D'Alema, poi sottoposto all'approvazione delle Camere il 24 gennaio del 1997, vedasi R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in (a cura di) C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI, *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Vol. I, Ed. Scientifiche italiane, memorie del dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, n. 16/2020, p. 7. Il progetto di riforma del 1997 a sua volta era stato preceduto dal progetto di l. rev. cost. n. 1/1993 approvato nel corso dei lavori della Commissione Bicamerale De Mita-Jotti, presieduta da D'Alema, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 139. La disposizione presenta, notoriamente, rilevanti profili controversi per le variabili interpretazioni di cui è foriera, i dubbi correlati alla sua concreta attuazione e le conseguenti implicazioni. Infatti, tra le molte voci, A. D'ATENA evidenzia il «carattere controverso» della disposizione che, per l'Autore, «si atteggia come una clausola di asimmetria», A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 288-291. La dottrina che si è interrogata sul tema ha messo in luce l'equivocità, i dubbi interpretativi e le problematicità della disposizione. *Ex multis*, A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, cit.; L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali di integrazione*, in www.costituzionalismo.it, Saggi, parte II, n. 1/2020, p. 118 ss.; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Riv. AIC*, www.osservatorioaic.it, n. 1/2020; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit.; A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, commenti, parte III, n. 2/2019; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, in *Le Regioni*, in www.rivisteweb.it, 4/2019, Il Mulino, p. 1005; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Riv. di dir. pubbl. eur.*, rassegna online, n. speciale 2/2019; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2019, M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2018; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, in www.rivisteweb.it, Il Mulino, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo, Quaderni*, n. 2/2010, p. 292 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit.

state maggiormente colpite nella c.d. fase 1 dell'emergenza - hanno adottato per far fronte alla diffusione del Covid-19¹¹⁹¹ (par. 3 ss.).

7.2. Il regionalismo è (dovrebbe essere) differenziazione¹¹⁹²

Lo «scandalo del sistema regionale¹¹⁹³» si annida nel voler assoggettare tutte le Regioni di diritto comune alla medesima disciplina, o meglio, nella pretesa di guardare alla differenziazione regionale solo «attraverso il filo delle materie contenute nell'art. 117 Cost.¹¹⁹⁴». Il paradosso e, se si vuole, in contraddizione con lo spirito sotteso alle molteplici norme disseminate nel Titolo V, si insinua nel voler ridurre il rapporto Stato-Regioni alla rigida ripartizione delle competenze di cui all'art. 117 Cost.¹¹⁹⁵.

Come noto, il «processo federalista di tipo cooperativo¹¹⁹⁶» disegnato dal Titolo V della Costituzione si è solo parzialmente realizzato, atteso che parte delle norme ad esso dedicate sono rimaste in tutto o in parte inattuato, ovvero scarsamente valorizzate, con il risultato di assegnare alla ripartizione delle materie effettuata dall'art. 117 Cost. un ruolo assolutamente predominante nella disciplina dei rapporti Stato-Regioni¹¹⁹⁷. Pertanto, a dispetto del

¹¹⁹¹Oltre alle Regioni citate, anche il Piemonte è stato fortemente inciso dalla propagazione del virus. Il dato è evidenziato anche da M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, in Riv. It. di Pol. Pubbl., n. 3/2020, p. 308 ss. Alla data del 31 marzo 2020, Emilia-Romagna e Lombardia sono le Regioni con un tasso più elevato di positivi in rapporto ai tamponi effettuati. Il dato risulta da ALTEMS (gruppo di lavoro: A. CICHETTI, M. BASILE, E. DI BRINO, M. GIOVANNA DI PAOLO, L. GIORGIO, F. RUMI E A. TATTOLI), *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 Focus su Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio Instant REPORT#1: 31 Marzo 2020*, p. 21, reperibile su <https://altems.unicatt.it/altems-report.pdf>. Report basato sui dati disponibili sul sito ufficiale della Protezione Civile aggiornati al 31 Marzo 2020, Protezione Civile Italiana: <http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1>.

¹¹⁹²L'espressione è di A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, cit., p. 3.

¹¹⁹³M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 21/2019, p. 10; R. BIN, *Le prospettive della specialità*, in www.robortobin.it, p. 250, afferma che «La vera stranezza, lo “scandalo” del sistema regionale non sta nella “specialità” di alcune Regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella “ordinarietà” delle Regioni di diritto comune. È inutile parlare di autonomia se non ci si convince di questo semplice assioma: autonomia significa differenziazione, l'autonomia serve a differenziare la disciplina dei territori; la differenziazione è lo scopo dell'autonomia così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione».

¹¹⁹⁴E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, cit., p. 1005.

¹¹⁹⁵La stessa formulazione dell'attuale art. 117 Cost. si presta, a sua volta, a critiche, nella misura in cui rischia di risultare un «assemblaggio di enunciati messi in campo su spinte diverse e non conciliabili [...]» non costruito «sulla base razionale dell'analisi delle funzioni», così S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in Riv. AIC, www.osservatorioaic.it, n. 2/2020, p. 550; M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 490. In realtà, l'art. 117 Cost. – ed in particolare i suoi commi 3°, 8° e 9° – se letta in combinato disposto con altre disposizioni costituzionali quali, oltre all'art. 116 c. 3° Cost., gli artt. 118, 119, 123 Cost. è la riprova che alla base del Titolo V vi è la latente consapevolezza che non possa esistere regionalismo senza differenziazione, quale logico corollario del principio autonomistico enunciato dall'art. 5 Cost. Lo stesso art. 5 Cost., per la verità, rappresenta l'equilibrio tra le esigenze unitarie dello Stato e le esigenze di differenziazione delle autonomie, delineando un quadro ove la differenziazione regionale è “essa stessa una proiezione dell'interesse unitario e della sua flessibilità” così R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 649-650.

¹¹⁹⁶Così F. GALLO, *Dal federalismo al regionalismo differenziato*, in Riv. della Corte dei Conti, 5/2019, p. 7.

¹¹⁹⁷In particolare, sono rimasti inattuati gli artt. 116 c. 3°, 117 c. 8°, 119 Cost., mentre per quanto riguarda l'autonomia statutaria riconosciuta ex art. 123 Cost. alle Regioni, gli Statuti regionali – eccetto quello della Lombardia (art. 14 c. 3° lett. g) – “dedicano scarsa attenzione” alla procedura attuativa dell'art. 116 c. 3° Cost., così G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 16.

principio di differenziazione di cui è intriso il Titolo V della Costituzione¹¹⁹⁸, la sua concreta applicazione ha visto – soprattutto negli anni esacerbati dalla crisi economica - una manifesta tendenza accentratrice della politica nazionale. Tale tendenza è stata, in parte, avallata anche dalle letture, talvolta «creative¹¹⁹⁹», che la Corte Costituzionale - chiamata a dirimere il contenzioso inter-istituzionale - ha dato del testo costituzionale, dovendo muovere da principi e norme non compiutamente delineati nei loro contenuti e, per di più, in una fase storica che, come precedentemente accennato (v. *supra*, cap. I, par. 2.2), è stata contrassegnata da una politica votata al rigido rispetto dei vincoli finanziari¹²⁰⁰. Persino il

¹¹⁹⁸ Dalla lettura sistematica della Costituzione non può non evincersi come il principio di differenziazione pervada tutto il Titolo V e che l'art. 116 c. 3° Cost. ne rappresenti «la punta estrema». In questa ottica, l'art. 116 c. 3° costituisce una «clausola generale, di cui possono valersi tutte le Regioni [...], una species (insieme alle altre...) del più generale principio di differenziazione introdotto per le Regioni ordinarie». così A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, cit., p.11 ss. Dunque, l'art. 116 c. 3° Cost. è espressione «accentuata e distinta» dei principi di sussidiarietà, autonomia e leale collaborazione e, come tale, merita di essere letto alla luce delle altre disposizioni del Titolo V della Costituzione, dovendosi applicare anche con riferimento alla distribuzione di competenze di cui all'art. 117 Cost., così F. GALLO, *Dal federalismo al regionalismo differenziato*, cit., p. 8-9.

¹¹⁹⁹ P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione, in Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 4-5/2008, p. 807-810. A titolo esemplificativo, con riferimento alla spesa pubblica, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale mostra come l'interpretazione offerta dalla Consulta del criterio del «coordinamento della finanza pubblica», materia concorrente (art. 117 c. 3° Cost.), abbia condotto alla precipua affermazione della competenza statale, al punto trattare tale ambito «come una materia di competenza esclusiva». In particolare, tale tendenza sembra emergere soprattutto negli anni 2011- 2015 (cfr. C. Cost. n. 64/2016, 44/2014, 79/2014, 36/2013, 236/2013, 139/2012, 182/2011) per poi attenuarsi dal 2015, sulla scorta dell'«impostazione di tipo finalistico» assunta dalla Corte che sembra abbandonare la consueta identificazione del «coordinamento come mero contenimento della spesa ex art. 81» (cfr. C. Cost. n. 139/2016, 184/2016, 189/2016), così F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in Riv. AIC, www.osservatorioaic.it, n. 2/2017; M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 474-476.

¹²⁰⁰ Al fine di assicurare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, sono state introdotte regole europee in materia fiscale e di bilancio. In occasione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e del 17 giugno 1997, è stato approvato il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), successivamente modificato con i regolamenti nn. 1055 e 1056 del 2005 che hanno ridefinito gli obiettivi di finanza pubblica a medio termine (OMT). A seguito della grave crisi economico finanziaria di impatto mondiale, a partire dal 2009, sono state introdotte ulteriori misure per far fronte alla recessione finanziaria che, nel corso del 2011, hanno portato all'adozione di sei proposte legislative (Six Pack) consistenti in cinque regolamenti (nn. 1173, 1174, 1175, 1176, 1177) ed una direttiva «sui contenuti e le procedure di bilancio» (dir. 2011/85/UE) per garantire una «più rigorosa applicazione» del PSC. Successivamente sono stati adottati i regolamenti (two pack) per la sorveglianza economica dei Paesi beneficiari di dai cc.dd. fondi salvastati (reg. n. 472/2013) nonché la previsione di «progetti programmatici di bilancio» che gli Stati membri devono presentare alla Commissione europea per la valutazione della conformità agli obiettivi fissati dal PSC. Così, il report, Temi dell'attività parlamentare, Politica economica e finanza pubblica, Commissione V Bilancio, Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica, Il patto di stabilità e crescita, 19 febbraio 2014, consultabile all'URL della Camera dei deputati: www.camera.it.

In occasione del Consiglio europeo del 1 e 2 marzo 2012 è stato sottoscritto il «Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria» (c.d. Fiscal Compact), ratificato dall'Italia con l. n. 114/2012, con cui i Paesi contraenti si sono impegnati ad introdurre nei propri ordinamenti la «regola aurea» del «pareggio» di bilancio. In forza del Trattato, con la l. cost. n. 1/2012 è stato modificato l'art. 81 c. 1° Cost. che attualmente prevede l'obbligo per lo Stato di assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» (l. cost. n. 1/2012, art. 1), nonché l'obbligo di predisporre la legge di bilancio secondo i «criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni [...]» (così l'art. 81 c. 6° Cost., introdotto dall'art. 5 della l. cost. n. 1/2012), all'URL della Camera dei deputati: www.camera.it. Per un'approfondita analisi dell'evoluzione giurisprudenziale relativa al principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., vedasi

settore della sanità, vessillo delle politiche differenziate nonché l'unico nel quale siano stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni, è stato fortemente condizionato dalle misure economiche restrittive che si sono fatte più incisive all'indomani della crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008¹²⁰¹. Un «trend-centralistico» che, a seguito del fallimento del progetto di riforma del 2016, si può dire abbia subito una battuta d'arresto ed è in tale contesto che «si inserisce il rilancio del regionalismo differenziato a partire dal 2017¹²⁰²» promosso in particolare, dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto che hanno «trasformato» l'art. 116 c. 3° Cost. da «cenerentola» a «principessa» del Titolo V della Costituzione¹²⁰³.

7.3. Le «insidie» del regionalismo differenziato

L'art. 116 c. 3° è uno strumento di produzione normativa dai potenziali effetti rivoluzionari, espressione della volontà del Legislatore di introdurre un «graduale rimodellamento dell'intero assetto delle autonomie regionali» secondo una logica ispirata a «parametri di tipo efficientistico». La sopra-citata disposizione, se adeguatamente valorizzata nel quadro

M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, 34/2020, p. 45 ss. Le misure di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, in ossequio agli obblighi e impegni assunti in sede sovranazionale, hanno innescato in Italia un processo di analisi e di revisione della spesa – già con l'adozione della legge di contabilità e di finanza pubblica (l. n. 196/2009) – secondo «nuove modalità operative» di cui al d.l. n. 52/2015 (successivamente modificato nel d.l. n. 69/2013), seguito dalla «riforma del bilancio dello Stato» realizzata nel corso del 2016 (in particolare, l. n. 163/2016, d.lgs. n. 190/2016). I criteri e la procedura delineata dal nuovo quadro normativo in materia di bilancio e spesa pubblica ha trovato applicazione con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020. Così, Il controllo della spesa pubblica e la *spending review*, in Camera dei deputati, Temi dell'attività parlamentare XVII Legislatura, all'URL della Camera dei deputati: www.camera.it.

¹²⁰¹Invero, le misure di contenimento della spesa hanno comportato una compressione delle risorse disponibili, il «blocco del *turn over*», la «centralizzazione delle procedure di approvvigionamento» ed hanno indotto a sospendere ovvero ridurre l'erogazione di talune prestazioni assistenziali. C. CIARDO, *Il servizio sanitario nazionale alla prova dell'emergenza Covid-19: il rischio di una sanità diseguale*, in *Biolaw Journal*, Riv. di biodiritto, www.rivista.biodiritto.org, n. 2/2020, p. 1-4. L'autore evidenzia come, per la verità, nel DEF per il 2019 si possa notare una «inversione di tendenza con riferimento al del SSN», nella misura in cui il documento di economia e finanza ha previsto un incremento della spesa sanitaria per il 2019 con un «tasso di crescita» pari al 2,3%. Le previsioni che sono state ampiamente riviste alla luce dell'attuale emergenza sanitaria che ha reso necessario un considerevole incremento della spesa sanitaria (op. cit., p. 3); s. STAIANO, *Né modello né sistema*, cit., p. 553 (note 49-50); vedasi anche CERGAS - BOCCONI (a cura di), *Rapporto Oasi 2018*, cit., p. 54; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, cit., p. 11. Non a caso gli accordi preliminari concernenti il raggiungimento dell'intesa di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost. sottoscritti dai Presidenti di Giunta delle Regioni Emilia - Romagna, Lombardia e Veneto ed il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - con delega agli Affari regionali e le Autonomie -, G. Bressa, contemplavano tutte la materia della tutela della salute e, in particolare, prevedevano il riconoscimento - pur nel «rispetto dei vincoli di bilancio» - di «una maggiore autonomia finalizzata a rimuovere i vincoli di spesa specifici, con particolare riguardo alle politiche di gestione del personale dipendente, convenzionato o accreditato» art. 1, Allegato: Salute), una maggiore autonomia nella gestione del personale del SSR, «compresa l'attività libero professionale» (art. 2), nonché nella «materia di accesso alle scuole di specializzazione» (cfr. p. 13 ss., accordi preliminari del 28 febbraio 2018), testo disponibile all'URL dell'Ufficio Affari regionali: www.affariregionali.gov.it.

¹²⁰²L'espressione è di M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 481.

¹²⁰³L'espressione è di F. CORTESE che, interrogandosi sulle potenzialità dell'art. 116 c. 3° Cost., già nel 2017 parla di «riscoperta della disciplina differenziante» e di come la disposizione rappresenti un'opportunità per le Regioni, così *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 690-691.

ordinamentale, potrebbe «diventare una leva per un intervento di ingegneria costituzionale per realizzare una riforma radicale del regionalismo italiano ¹²⁰⁴» ovvero divenire un laboratorio di sperimentazione di autonomia territoriale - come, in parte, avvenuto in materia di organizzazione sanitaria (v. par. 3 e ss.). Tuttavia, la sua generosa - e perciò insidiosa¹²⁰⁵ - formulazione, complice la difficile e incompleta attuazione del Titolo V (v. par. 2), non solo osta al raggiungimento dell'ideale riformatore, ma - come emerge dai tentativi di attivazione del procedimento - è potenziale fautrice di prassi contrarie al dettato costituzionale. Il comma 3° dell'art. 116 Cost. non distingue quali siano gli organi legittimati ad attivare la procedura che è genericamente rimessa all'«iniziativa della Regione interessata». Sul punto, ove si ritenga che la «ratio primaria» della norma sia il trasferimento di competenze essenzialmente legislative ¹²⁰⁶, sarebbe auspicabile, per «ragioni sistematiche ¹²⁰⁷», un effettivo coinvolgimento dei Consigli regionali che abbracci la fase delle trattative e dei negoziati sino alla presentazione alle Camere del disegno di legge di approvazione dell'intesa, senza l'estromissione degli esecutivi regionali ¹²⁰⁸. I tentativi - ad oggi falliti - di attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost., così come la c.d. bozza di legge-quadro "Boccia", non hanno riservato spazio alcuno ai Consigli regionali nell'interlocuzione inter-istituzionale¹²⁰⁹, rimasta ad esclusivo appannaggio dell'Esecutivo

¹²⁰⁴Così, R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., p. 649.

¹²⁰⁵V. NASTASI la definisce «ermetica e laconica», *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, p. 4, in Forum di quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 31 maggio 2018. Perplexità sulla concreta applicazione della norma sono state espresse sin dai primi commentatori, *ex multis*, A. RUGGERI, *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovverosia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 24 aprile 2003, p. 5.

¹²⁰⁶Così G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., p. 8, considerato che il decentramento delle funzioni amministrative è già stato definito sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.). L'estensione delle competenze regionali potrebbe, in realtà, coinvolgere anche la potestà regolamentare e le attribuzioni amministrative delle Regioni, in conformità alla logica sottesa all'art. 118 Cost., così A.I. ARENA, *Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*, in Consulta OnLine, www.giurcost.org, 1/2021, p. 298.

¹²⁰⁷G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 16. Che l'iniziativa di cui all'art. 116 c. 3° Cost. sia da intendersi in senso tecnico e quindi "iniziativa legislativa" ovvero in senso a-tecnico, come "qualsiasi atto di impulso politico" è oggetto di ampio dibattito dottrinale. Nel primo caso, "spetterebbe al Consiglio", organo insignito del potere di iniziativa legislativa ex art. 121 c. 2° Cost., proporre il disegno di legge al Parlamento. Tuttavia, le iniziative promosse dalle Regioni (specialmente gli accordi preliminari) sembrano privilegiare l'interpretazione estensiva di "iniziativa regionale" che lascia ampio raggio d'azione agli esecutivi regionali. V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 8-9, G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., p. 8, con il placet degli Statuti regionali, eccetto quello della Lombardia (v. nota 17), che non disciplinano rigorosamente il potere di iniziativa di cui all'art. 116 c. 3° Cost.

¹²⁰⁸La soluzione che vorrebbe assegnare il monopolio anche delle trattative ai Consigli regionali è minoritaria in dottrina poiché foriera di interpretazioni "ferraginose" (così A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116, u.c. Cost.)*, in Riv. AIC, www.osservatorioaic.it, 4/2020, p. 321); A. I. ARENA, *Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 299 (v. anche nota 27). L'idea di attribuire alla deliberazione dei Consigli regionali valore sostitutivo dell'intesa (che sarebbe, dunque, "in re ipsa") «svaluta eccessivamente il ruolo dell'intesa, che diventa eventuale» che invece l'art. 116 c. 3° Cost. presuppone quale condizione ineludibile, così M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 22.

¹²⁰⁹Il coinvolgimento dei Consigli regionali si è, in taluni casi, limitato ad atti di indirizzo rivolti comunque all'esecutivo regionale, incaricato di intavolare le trattative ed i negoziati con il Governo (ed. vedasi delibera Cons. reg. Veneto n. 154/2017, risoluzione del Cons. reg. Lombardia n. 97 del 7 novembre 2017). A. I. ARENA, *Questioni*

statale¹²¹⁰ e regionale¹²¹¹, precipitato del ruolo secondario assunto dai Consigli regionali nella politica locale, come peraltro, emerso anche nella gestione della pandemia (v. *supra*). La formulazione testuale della norma contiene solo un sobrio riferimento agli enti locali che, stando alla lettera dell'art. 116 c. 3° Cost., devono essere "sentiti" - benché non sia chiaro in quale fase - nel corso della procedura. Il riconoscimento di maggiore autonomia delle Regioni, quale ente esponenziale dell'autonomia locale, comporta un riordino delle funzioni tra i diversi livelli di governo locale che sia assolutamente coerente con il percorso intrapreso dal «c.d. federalismo amministrativo» e dal programma di integrazione e semplificazione amministrativa di cui alla l. n. 56/2014 (c.d. legge "Delrio"¹²¹²).

Dal punto di vista procedurale, nonostante l'equivoca formulazione, ai fini della concreta realizzazione del disegno di regionalismo differenziato, sarà necessario - vista la portata delle possibili implicazioni - che gli enti locali, sia nella veste dei CAL ovvero di altra forma consultiva¹²¹³, vengano attivamente coinvolti "a monte" della procedura, ossia sin dalla pianificazione ed individuazione delle prerogative che costituiranno il contenuto dell'intesa e di cui la Regione si farà portavoce nell'interlocuzione con l'Esecutivo statale¹²¹⁴.

procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost., cit., p. 296 (vedasi anche note 23 e 24). In effetti, con delibera n. 155 del 15 novembre 2017, il Consiglio della Regione Veneto ha approvato il "progetto di legge statale n. 43" che avrebbe dovuto essere presentata alle Camere. Diversamente, la proposta di legge del Consiglio regionale - che allora non poteva essere formalmente presentata al Parlamento ai sensi dell'art. 116 c. 3° Cost., non essendo stata ancora raggiunta alcuna intesa - è stata presentata dal Presidente della Giunta, L. Zaia, al Presidente del Consiglio dei Ministri, P. Gentiloni, per dare avvio alle trattative che avrebbero portato alla sottoscrizione degli accordi del 18 febbraio 2018 (vedasi lettera del 20 novembre 2017, disponibile sul sito: <http://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato6288375.pdf>), G. PICCIRILLI *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., p. 8-9.

¹²¹⁰ L'art. 1 c. 571 della legge di stabilità 2014 (l. n. 147/2013), illustrava tra gli obiettivi il perseguimento dei negoziati relativi alle istanze presentate ai sensi dell'art. 116 c. 3° Cost., incaricando specificamente il Governo di darvi seguito.

¹²¹¹ L'interlocuzione tra le Istituzioni non ha visto la partecipazione degli enti locali - i cui rapporti con le Regioni di riferimento non sembrano aver mai davvero raggiunto il dialogo cooperativo. Ad oggi, dunque, gli enti locali si riconfermano estromessi da rilevanti scelte decisionali, come l'attribuzione di competenze legislative, che potrebbero avere un impatto non indifferente anche sul proprio assetto. Invero, l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia non dovrebbe ridursi all'accrescimento di competenze legislative concentrate in capo al solo ente Regione, ma dovrebbe valorizzare il loro ruolo di centro di «programmazione e coordinamento degli enti locali», così M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 482-483. Come evidenziato da autorevoli commentatori, nel nostro ordinamento, si è assistito ad una «crisi» del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), senz'altro rinvenibile nel «problematico radicamento istituzionale» di tale organo che «appare un ulteriore indicatore di rapporti non fluidi tra le Regioni e i loro enti locali» così G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 17; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 8-9.

¹²¹² Che, come noto, ha istituito la disciplina degli enti di area vasta (Città metropolitane e Province) individuandone le funzioni fondamentali, vedasi, Città metropolitane e province, Servizio Studi, XVIII Legislatura, Camera dei deputati, 19 aprile 2021, sul sito: www.camera.it. In forza della legge "Delrio", Emilia-Romagna e Lombardia hanno rivisto «l'architettura amministrativa» anche in ambito locale, mentre il Veneto ha mantenuto pressoché inalterato il proprio assetto, così M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 488-489.

¹²¹³ Identificare la consultazione degli enti locali ai soli CAL, potrebbe risultare eccessivamente riduttivo del contenuto dell'art. 116 c. 3° Cost. che, in effetti, non rinvia all'art. 123 c. 4° Cost., M. OLIVETTI *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 20.

¹²¹⁴ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 17; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 171.

Quanto al merito, è imprescindibile che le richieste avanzate dalle Regioni, si articolino in una oculata definizione delle materie oggetto dell'intesa garantendo l'osservanza dei limiti costituzionali. Assunto che si dimostra non essere privo di problematicità, atteso che la linea di confine tra la materia dell'ordimento degli enti locali¹²¹⁵ e l'ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato (la disciplina degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, art. 117 c. 2°, lett. p), eccettuato dall'art. 116 c. 3° Cost., potrebbe rivelarsi piuttosto labile¹²¹⁶.

Come noto, il profilo forse più dibattuto - in quanto passibile di influire sull'assetto costituzionale - concerne la natura dell'intesa, della conseguente legge di approvazione della stessa ed il ruolo che il coinvolgimento del Parlamento nella procedura. L'interrogativo è sorge in ragione della specialità del procedimento delineato dall'art. 116 c. 3° Cost., il quale rappresenta una «fattispecie a formazione progressiva¹²¹⁷», «potenzialmente decostituzionalizzante¹²¹⁸» del riparto delle competenze operato dall'art. 117 Cost., concluso da una legge ordinaria c.d. rinforzata¹²¹⁹ che approva l'intesa stessa.

Senza pretesa di ripercorrere l'ampio dibattito in merito, ci si è chiesti se il Parlamento debba limitarsi ad approvare il contenuto dell'intesa, senza poterne di emendare il contenuto - in analogia a quanto previsto in materia di rapporti tra Stato e confessioni religiose ex art. 8 c. 3° Cost. -, ovvero debba essere ad esso riconosciuta una «compartecipazione decisionale¹²²⁰». Una tesi vorrebbe, in parte sacrificare l'autonomia parlamentare, impedendo all'Assemblea legislativa di proporre emendamenti al disegno di legge che approva l'intesa, ma riconoscendo a questa il potere di orientare le trattative mediante l'adozione di atti di indirizzo nonché di valutare la conformità del contenuto dell'intesa in sede di approvazione del disegno di legge di differenziazione¹²²¹. La fragilità di tale

¹²¹⁵ Che all'indomani della riforma costituzionale del 2001 non è espressamente riconducibile né alla potestà esclusiva dello Stato né alla competenza concorrente né alla competenza residuale delle Regioni. Nella sua attuazione concreta, tale materia è stata ripartita tra lo Stato - per ciò che attiene alla disciplina legislativa degli Enti locali - e le Regioni, quanto alla disciplina di dettaglio. Tuttavia, il «trend neo-centralistico» che ha significativamente condizionato la legislazione nazionale e la giurisprudenza costituzionale negli anni della crisi finanziaria influenzato anche su tal assetto. Così M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 478-479; vedasi anche C. Cost. 50/2015.

¹²¹⁶ M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 490.

¹²¹⁷ così G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, p. 84.

¹²¹⁸ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 18; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, p. 34 ss.

¹²¹⁹ Il carattere di legge rinforzata deriva dalla sua «resistenza all'abrogazione» determinata dalle regole poste per la sua approvazione ossia il raggiungimento dell'intesa e l'approvazione a maggioranza assoluta del Parlamento G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 18; M. OLIVETTI *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 23 ss., parla di «forza passiva rinforzata» della legge di differenziazione sottolineandone la «capacità di resistenza all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive», in quanto «tale legge potrà essere modificata dalle Camere stesse solo rispettando i requisiti procedurali previsti per la sua approvazione» (*ibidem*, p. 25).

¹²²⁰ M. OLIVETTI *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 24.

¹²²¹ A. I. ARENA, *Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 305. Tra i sostenitori dell'inemendabilità della legge di differenziazione, R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, 5/2019, p. 16; N. LUPO, *L'art. 116, terzo comma, della Costituzione: una norma (e un'opportunità) da prendere sul serio*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 4/2019, p. 961 ss. contra: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 165, il quale contempla

impostazione, come osservato, potrebbe risiedere nella non coercibilità dell'osservanza degli atti di indirizzo parlamentari, in quanto privi di qualsivoglia «effetto confermativo del testo normativo¹²²²». Contrariamente, se escludere l'emendabilità imporrebbe un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella fase delle trattative, ammetterla richiederebbe di «delineare una procedura che “allinei” i contenuti dell'intesa (...) al fine di renderla conforme al contenuto della legge»¹²²³.

Gli interrogativi, sia di carattere interpretativo che applicativo, insiti nella norma sono davvero innumerevoli. Le ragioni del «carattere ermetico» della disposizione in discorso sono sicuramente riconducibili alla volontà di non imporre «vincoli procedurali stringenti» e di riconoscere ampio spazio al dialogo tra le Istituzioni, auspicandosi che queste avrebbero intrapreso il percorso di differenziazione alla luce del principio di leale collaborazione. Contrariamente, l'assenza di «indicazioni normative certe¹²²⁴» ha generato iniziative di dubbia legittimità costituzionale, come si esaminerà brevemente nel paragrafo seguente.

7.4. *L'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost.: dagli accordi preliminari alla bozza di legge-quadro*

La discussa resa dei modelli organizzativi sanitari regionali nel corso della pandemia - alcuni dei quali brevemente esaminati nei par. 3 e ss. del presente contributo - ha favorito la polemica sulla ri-centralizzazione della sanità. Più in generale, ha rimesso in discussione l'opportunità di riconoscere alle Regioni di diritto comune maggiori competenze legislative, prospettando così una «inversione di rotta¹²²⁵» rispetto al processo di attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. che - per la verità - già prima dell'emergenza sanitaria, aveva registrato un primo arresto rinvenibile nella c.d. bozza di legge-quadro del 2019¹²²⁶.

l'emendabilità della legge di differenziazione ad opera del Parlamento con l'effetto di riaprire i negoziati tra Governo e Regione.

¹²²² E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in Consulta online, 1, 2020 (estratto), p. 44-45.

¹²²³ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 19.

¹²²⁴ V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 5.

¹²²⁵ A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, cit., p. 4.

¹²²⁶ Il riferimento è alla bozza di legge quadro che il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, On. Francesco Boccia, ha inviato in data 11 novembre 2019 ai Presidenti delle Giunte delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto. Il testo della bozza è composto da due articoli che prevedono, in controtendenza alle precedenti negoziazioni intraprese, che la sottoscrizione delle intese sia subordinata alla preventiva definizione dei LEP e dei cc.dd. fabbisogni *standard* da parte dello Stato. L. VIOLINI, *definisce la legge quadro «una sorta di retromarcia» rispetto agli accordi preliminari del 2018*, L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi, Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, in Osservatorio sulle fonti, www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2019, p. 10. Sul punto vedasi anche, L. A. MAZZAROLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge-quadro”*, cit., p. 6 ss. Prima di tale iniziativa, il 30 ottobre 2007, su impulso del Ministro per gli Affari regionali Lanzillotta del secondo Governo Prodi, è stato presentato un disegno di legge ordinaria che disciplinasse gli aspetti procedurali dell'art. 116 c. 3° Cost. («Schema di disegno di legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007»), il testo reperibile su www.astrid-online.it/static/upload/protected/ddl-/ddl-attuaz-116c3-Cost-CDM21_12_07.pdf, il quale, tuttavia, non divenne mai formale iniziativa legislativa, sul punto, v. R. TONIATTI, cit., p. 651. Il testo del d.d.l. e della pedissequa relazione illustrativa sono consultabili al link http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ipot/ipotesi-ddl-attuaz-116c3-Cost-_-per-CdM-30-ott-07.pdf (cfr. F. BIONDI, *il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in

I momenti in cui l'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. ha raggiunto una maggiore compiutezza sono rappresentati dagli accordi preliminari sull'autonomia differenziata (ovvero le cc.dd. pre-intese¹²²⁷), dai successivi scambi di bozze di intesa tra l'Emilia-Romagna, la Lombardia, il Veneto, da un lato, e i rappresentanti del Governo Gentiloni, Conte I, dall'altro, sino all'ultimo approdo costituito dalla c.d. bozza di legge-quadro trasmessa ai Presidenti di Giunta delle tre Regioni, l'11 novembre 2019 (Governo Conte II).

Quad. cost., in Riv. it. dir. cost., n. 2/2019, p. 441; C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: le ragioni di un Convegno*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino, <https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2020/04/Regionalismo-differenziato-e-specialit%C3%A0-regionale.pdf>, p. 16.

¹²²⁷ Il riferimento è agli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 che le tre Regioni hanno sottoscritto con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - con delega agli Affari Regionali - Gianclaudio Bressa, rappresentante del Governo Gentiloni. Tra le importanti tappe del percorso che ha condotto alla stipula degli accordi preliminari si annoverano la "legge di stabilità 2014" (l. n. 147/2013) che all'art. 1, c. 571 ha introdotto l'obbligo per il Governo di attivarsi «sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. [...]», l'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (deliberata nella seduta del 21 novembre 2017) all'esito della quale, nella seduta del 6 febbraio 2018, la Commissione Parlamentare per le questioni regionali ha approvato il Documento conclusivo XVII-bis, n. 13; cfr. S. DE FAZI, F. BENVIGNATI (*a cura di*), *Dossier autonomia differenziata*, Dipartimento Studi e Ricerche – Osservatorio Giuridico, 1 luglio 2019 (disponibile sul sito: https://www.acli.it/wp-content/uploads/PDF/DOSSIER/DOSSIER_autonomia_differenziata.pdf.pagespeed.ce.2eox-qdETD.pdf).

Trattandosi di un accordo che precede l'intesa, sono state definite anche "pre-intese". Tutti e tre gli accordi presentano il medesimo titolo, sono stati stipulati nella medesima data (28 febbraio 2018) e riguardano le stesse cinque materie, ossia: politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Tra i molti autori che hanno affrontato l'argomento: E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, cit., p. 1008 e ss.; L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, cit.; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia, e Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, n. 6/2019; M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, cit., p. 3; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in [Federalismi](http://www.federalismi.it), www.federalismi.it, n. 18/2018; L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in Riv. AIC, www.osservatorioaic.it, n. 4/2018; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale, Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in [Diritti regionali](http://www.dirittiregionali.it), www.dirittiregionali.it, n. 2/2018.

In Lombardia e Veneto gli accordi preliminari sono stati preceduti dai *referendum* consultivi del 22 ottobre 2017 aventi ad oggetto l'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni di autonomia". Con sentenza n. 118/2015, la Corte Costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della l. r. veneta n. 15/2014 ("Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto") e dell'intera l. r. n. 16/2014 ("Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto"). Dunque, dei cinque quesiti referendari predisposti dalla Regione Veneto, quattro sono stati dichiarati incostituzionali dalla Corte Costituzionale, salvo il quesito relativo all'avvio della procedura di cui all'art. 116 c. 3° Cost., "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?". Entrambi i referendum hanno visto un'affluenza significativa e rispettivamente: 57,2% in Veneto e 38,2% in Lombardia, con «risultati sostanzialmente plebiscitari: 98,1% e 96% di suffragi favorevoli ai quesiti di attivazione del percorso di regionalismo differenziato», così G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale* cit., p. 4; v. anche A. I. ARENA, *Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 295 ss. (estratto); A. BONOMI, R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in www.Dirittifondamentali.it, 2/2017; M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 471 ss.

Gli accordi preliminari - il contenuto dei quali, contrariamente alle finalità di differenziazione¹²²⁸, è il medesimo per le tre Regioni - si propongono quale sede di «confronto, ispirato al principio di leale collaborazione», antecedente e necessario al raggiungimento dell'intesa che, di fatto, poi non si è perfezionata¹²²⁹. Il trasferimento delle risorse, nodo cruciale del dibattito politico - istituzionale¹²³⁰ nonché essenziale presupposto ai fini dell'esercizio delle funzioni e competenze oggetto di devoluzione, è descritto in termini generali, così come anche nelle successive "bozze di intesa". E', invece, piuttosto enfatizzata la natura devolutiva dell'iniziativa regionale che ambisce, appunto, all'attribuzione di maggiori competenze legislative ed amministrative¹²³¹ - nonché delle relative risorse finanziarie (cfr. art. 4 accordi preliminari) - con un sostanziale superamento del riparto di competenze operato dall'art. 117 Cost.

¹²²⁸ L'art. 116 c. 3° Cost., se inteso quale valorizzazione delle peculiarità regionali «potrebbe essere considerato come una disposizione costituzionale che rinvia ad un elenco di competenze a cui ciascuna Regione è invitata, per così dire, ad "attingere" limitatamente a quanto compatibile con le proprie esigenze di differenziazione, non ad impossessarsene *tout court* [...]», così F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 20/2019, p. 4-5; la disposizione intende chiaramente stimolare l'adozione di «discipline più adeguate alle varie situazioni territoriali», così A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, cit., p. 12.

¹²²⁹ L'accordo contiene una non indifferente indicazione di carattere procedurale consistente nel richiamo al «procedimento consolidato in via di prassi» di cui all'art. 8 c. 3° Cost. per l'approvazione da parte delle Camere del disegno di legge che avrebbe recepito l'intesa, rinvio che è stato espunto dalle successive bozze di intesa del 2019. Quanto alle «modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali» è previsto che siano determinate da una commissione paritetica, secondo specifici criteri (art. 4 accordi preliminari).

¹²³⁰ Come evidenziato dal Documento del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie del 2019, *Spesa regionalizzata* (disponibile su <http://www.astrid-online.it/static/upload/spes/spesa-statale-regionalizzata-appunto-2.pdf>), il «dibattito sull'autonomia differenziata» richiesta dall'Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, si è principalmente concentrato sul «tema delle risorse finanziarie». L'intesa prevede «il finanziamento di tutte le competenze trasferite» che avverrà sulla «base del costo storico, cioè di quanto lo Stato spende oggi (ovvero nell'anno in cui le competenze saranno trasferite effettivamente) per la singola competenza», «il quantitativo delle risorse da trasferire (da trattenere sul territorio in termini di compartecipazione) sarà individuato esattamente al costo storico [...]». Viene, altresì, indicato che le tre Regioni considerate rappresentano le realtà territoriali ove la spesa statale complessiva relativa ad istruzione scolastica, istruzione universitaria e diritti sociali, per singolo abitante è più bassa (dati aggiornati al 2017 con riferimento all'anno 2016).

¹²³¹ L'ambito di interesse originariamente individuato dalle tre Regioni comprendeva più materie e settori strategici di quelle oggetto degli accordi preliminari. Infatti, ai referendum svoltisi in Lombardia e Veneto il 22 ottobre 2017, hanno fatto seguito la deliberazione n. 155/2017 del Consiglio regionale veneto - contenente la «proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento nazionale» - nonché la risoluzione n. 97/2017 approvata con deliberazione n. X/1645 del Consiglio regionale lombardo, entrambe miravano ad avviare un percorso autonomistico relativo a tutte e 23 le materie della Costituzione devolvibili ai sensi dell'art. 116 c. 3° Cost. Diverso, invece, l'approccio della Regione Emilia-Romagna la cui Giunta, in data 28 agosto 2017, ha approvato Documento contenente le prime indicazioni per l'individuazione delle materie oggetto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Il Documento - successivamente aggiornato e recepito dalle risoluzioni del Consiglio regionale del 3 ottobre e del 14 novembre 2017 che hanno impegnato il Presidente della Giunta ad avviare il negoziato propedeutico all'intesa - aveva ad oggetto l'avvio di trattative con riferimento solo ad alcune specifiche «aree intervento strategico», quali: (a) la tutela della sicurezza sul lavoro, l'istruzione tecnica e professionale, b) l'internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione, c) il territorio e la rigenerazione urbana, l'ambiente e le infrastrutture, d) la tutela della salute). In ragione dell'imminente conclusione della XVII Legislatura, le parti hanno preferito circoscrivere il negoziato a «materie d'interesse comune quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro, i rapporti internazionali e con l'Unione europea» (v. «preambolo» delle pre-intese p. 4-5), riservandosi comunque «la possibilità di estendere il negoziato ad altri aspetti» relativi alle materie dell'accordo ovvero a materie ulteriori. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, cit., p. 1009. Il testo degli accordi preliminari è consultabile sul sito: www.affariregionali.gov.it.

Con l'inizio della XVIII Legislatura si è assistito alla riapertura delle trattative che, il 25 febbraio 2019, hanno condotto le tre Regioni ed il "Governo Conte I" alla sottoscrizione del «testo concordato» di una "bozza di intesa"¹²³². Quest'ultima, rispetto agli accordi preliminari del 2018, in particolare, ha previsto l'ampliamento delle materie oggetto della procedura (16 per l'Emilia-Romagna, 20 per la Lombardia, 23 per il Veneto¹²³³). Tali richieste¹²³⁴, divenute ormai il manifesto ideologico di granitiche posizioni politiche, gravitavano essenzialmente attorno alla devoluzione di ulteriori e maggiori competenze ed al contestuale trasferimento delle risorse necessarie al loro esercizio (art. 14 D.lgs. 42/2009), peraltro, non quantificabili *ex ante*¹²³⁵. Le prerogative regionali si risolvevano,

¹²³²Il c.d. contratto di governo stipulato, all'indomani delle elezioni del 4 marzo 2018, tra Movimento 5 Stelle e Legal, riservava all'attuazione del regionalismo differenziato prioritaria rilevanza, «per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano» ove si precisa altresì che «Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio [...]. Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, Regione per Regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale [...]», v. A. P. GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in Riv. dir. pubbl. eur., Rassegna online, numero speciale 2/2019, p. 33.

Delle bozze di intesa è noto solo il Titolo I delle "Disposizioni generali" (cfr. sito del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri), seguite dal testo del 15 maggio 2019 che ha recepito le osservazioni del Ministero, ossia le richieste delle Regioni accettate nonché quelle respinte dagli esecutivi centrali. Il contenuto delle bozze, inoltre, non reca più alcun riferimento all'art. 8 Cost., né al limite della durata dell'intesa che gli accordi preliminari avevano fissato in 10 anni (art. 2 accordi preliminari).

¹²³³Le bozze di intesa hanno anche previsto il riordino - soppressione o ridimensionamento - delle amministrazioni statali periferiche contestualmente al «trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica» (art. 4) Per un'analisi approfondita delle disposizioni e dei contenuti delle bozze di intesa del 25 febbraio 2019 e del 15 maggio 2019, vedasi F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*, cit. Le bozze di intesa - nella sola parte resa pubblica - si sono limitate ad enumerare le materie oggetto di trasferimento omettendo di definire i criteri e le modalità di esercizio delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", rinviando a successivi D.p.c.m. il «cui testo sarà concordato in una inedita commissione paritetica». A destare notevoli perplessità è pure il «singolare fenomeno» previsto dall'art. 7 delle bozze di intesa, che sembra prevedere una sorta di "delegificazione" *sui generis* ad appannaggio delle leggi regionali che, a seguito del trasferimento delle competenze, individueranno «esspressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione» (art. 7), così R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in Forum di quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 16 marzo 2019. L'autore, muovendo dalle critiche alle bozze di intesa, ne sottolinea e ne approfondisce i profili eversivi rispetto a quadro costituzionale; E. CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, cit., p. 1008 (nota 14), 1012; M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 490.

¹²³⁴Che si pongono in continuità col sentimento federalista e le rivendicazioni propagandistiche che, dall'XI Legislatura a seguire, hanno contrassegnato il dibattito politico, poi temporaneamente sospeso a seguito della rieiezione da parte del corpo elettorale del progetto di riforma costituzionale approvato dalle Camere nel 2005. Si tratta del testo di legge costituzionale approvato, in seconda votazione a maggioranza assoluta inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante Modifiche alla Parte II della Costituzione. Il progetto di revisione costituzionale prevedeva, tra l'altro, l'istituzione di un "Senato federale della Repubblica" e - tra le disposizioni transitorie - il «trasferimento di beni e risorse» alle Regioni per «garantire l'effettivo esercizio delle rispettive funzioni e competenze [...]» (art. 56) nonché la realizzazione del «federalismo fiscale» onde «assicurare l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione» (art. 57) (Il testo del progetto di riforma è disponibile sul sito: https://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/01/01_all leggecost.pdf), G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 2.

¹²³⁵La voce di costo stimata quale più ingente - ancorché non quantificabile *ex ante* - era data dal trasferimento della spesa per il personale scolastico (come da richiesta avanzata da Lombardia e Veneto). Una non indifferente criticità insita nella formulazione degli "schemi di intesa" era che non consentiva di addivenire, prima dell'intesa, ad una

pertanto, nell'automatica nonché scarsamente motivata pretesa di una speciale autonomia che avrebbero fatto dell'art. 116 c. 3° Cost. un «surrogato di specialità¹²³⁶». Era – ed è – evidente che l'obiettivo principale delle iniziative promosse dalle Regioni, soprattutto da Lombardia e Veneto, fosse l'esclusiva gestione delle «risorse generate dal proprio territorio¹²³⁷» trattenendovi «la quota più rilevante del gettito fiscale» nascente in ambito regionale¹²³⁸, sulla scorta del parametro – palesemente equivocato - di “residuo fiscale”. Tuttavia, l'inadeguatezza di tale criterio è stata in più occasioni affermata¹²³⁹ sia per le sue

quantificazione delle risorse finanziarie da trasferire in favore delle Regioni e, conseguentemente, né di valutare l'impatto finanziario dell'autonomia differenziata, M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata: verso la secessione dei ricchi?*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p. 427-428.

¹²³⁶ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit. Il procedimento previsto dall'art. 116 c. 3° cost. trova il proprio fondamento nel «principio di differenziazione» concetto ben diverso dalla specialità riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale. La prima, infatti, si basa su «fatti differenziali», mentre la seconda su un «fattore culturale, linguistico, geografico», così A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, cit., p.12. Si tratta di una precisazione non di poco conto, alla quale può essere strettamente connessa l'ulteriore questione, pure ampiamente dibattuta, circa «la sfera soggettiva di applicazione» dell'art. 116 c. 3° Cost., se sia essa riservata alle Regioni a St. ordinario ovvero estendibile anche alle Regioni a St. speciale, A.I. ARENA, *Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*, cit. p.297-298.

¹²³⁷ La partecipazione degli enti locali (in particolare, Province e Città metropolitane) al risanamento dei conti pubblici, in vista del perseguimento dell'equilibrio di bilancio, ha fortemente ridimensionato le capacità di spesa di questi ultimi lasciando il posto ad una «gestione largamente centralizzata della spesa pubblica; legittimata – paradossalmente – dalla stessa legge delega 5 maggio 2009, n. 42, in tema di federalismo fiscale, e dai successivi decreti legislativi attuativi [...]» così G. BERGONZINI, *Del federalismo fiscale al contrario: i contributi forzosi degli enti locali al bilancio dello Stato*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 8/2018, p. 2-3. Come noto, al fine di assicurare il c.d. equilibrio di bilancio, gli enti locali sono chiamati a contribuire – anche mediante cessione di quote di gettito proprio in favore dell'erario pubblico - al risanamento della spesa pubblica nonché al fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (art. 119 c. 3° Cost.).

¹²³⁸ M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata: verso la secessione dei ricchi?*, cit., p. 413 ss. L'obiettivo di carattere finanziario emerge chiaramente da alcuni dei quesiti referendari, poi censurati dalla Corte Costituzionale, che la l. n. 15/2014 della Regione Veneto poneva al corpo elettorale: “Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?; Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?”. Nella medesima direzione andava il progetto di legge su iniziativa della Giunta regionale n. 43/2017 con «cui si proponeva che le funzioni che saranno trasferite siano finanziate trattenendo i 9/10 del gettito, riscosso nel territorio della Regione Veneto delle principali imposte erariali [...] che si aggiungono ai gettiti dei vigenti tributi propri regionali e gli specifici fondi di cui il disegno di legge chiede la regionalizzazione», *ibidem*, p. 417; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, cit., p. 1013, così commenta: «E' possibile che l'obiettivo politico delle richieste avanzate dalle tre Regioni capofila nel procedimento di regionalismo differenziato “sia la legittimazione di ingenti richieste sul piano finanziario»; E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disuguaglianza*, in *Quad. cost., riv. di dir. italiano di dir. cost.*, 2/2019, p. 445. Prima ancora della formalizzazione degli accordi preliminari, in considerazioni delle dichiarazioni rese dagli esponenti politici sul tema, R. BIN, così si esprimeva: «Dietro la rivendicazione di un numero considerevole di funzioni amministrative si cela senza troppo pudore l'obiettivo vero, che è quello di ottenere maggiori finanziamenti», in *L'attuazione dell'autonomia differenziata, relazione al Convegno di Torino «A che punto è l'autonomia regionale differenziata?»*, www.robertobin.it, 20 aprile 2017, p. 9.

¹²³⁹ Come noto, il dibattito concernente le risorse finanziarie è stato focalizzato, perlopiù da Veneto e Lombardia, sul tema dei cc.dd. residui fiscali, intesi come “differenza tra la spesa pubblica che arriva sul territorio di una Regione e il gettito fiscale prelevato sui residenti in quel medesimo territorio”, M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata*, cit., p. 417. La nozione di residui fiscali erroneamente richiamata nel dibattito politico, voleva indurre all'affermazione che Lombardia e Veneto fossero le “più ricche” in quanto Regioni ove la differenza tra il gettito localmente prodotto e la spesa pubblica impiegata dallo Stato sul territorio desse risultato positivo. In realtà, la tesi si poggiava su un «equivoco di fondo», atteso che i residui fiscali «non si formano come differenza fra spese ed entrate che abbiano connotazioni regionali» facendo, invece, in larga parte «riferimento agli individui (o imprese)» su base

complessità di calcolo, sia per il contrasto con l'art. 119 Cost. nella misura in cui la sua applicazione – così come auspicata dalle Regioni Lombardia e Veneto - potesse tradursi nella riduzione dei flussi finanziari interregionali versati al fondo perequativo a garanzia delle Regioni con minore capacità finanziaria (art. 119 c. 3° Cost.). Alla tematica strettamente finanziaria, deve aggiungersi che i sopra-richiamati progetti di intesa (accordi preliminari e bozze di intesa), peraltro, hanno ridotto l'intervento del Parlamento ad una «partecipazione successiva» consistente nella mera «approvazione» ovvero «rigo di un accordo blindato¹²⁴⁰». Le prerogative delle Regioni prescindono da una logica valutazione delle peculiarità territoriali e delle effettive capacità delle singole Regioni coinvolte nella procedura, a tal punto da mettere in discussione la stessa legittimità costituzionale¹²⁴¹ dei

nazionale. Pertanto, «[c]alcolare la loro differenza a livello territoriale è [...] arbitrario». Lo stesso calcolo del c.d. residuo fiscale «non è esente da difficoltà» sussistendo una varietà metodologica e criteri alternativi. Così M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata*, cit., p. 418; cfr. C. Cost. n. 69/2016.

Si noti che l'argomento dei residui fiscali si colloca nel contesto di una politica contrassegnata, negli anni della recessione economica, dal persistente ricorso al coordinamento della finanza pubblica quale principale strumento di «riscrittura del sistema istituzionale territoriale» (E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, cit., p. 1013) per addivenire all'affermazione della competenza statale a dispetto di quella regionale. A ciò si aggiunga l'imposizione di tagli alla spesa pubblica, talvolta accompagnati da politiche di detassazione perseguite dallo Stato (es. riduzione delle basi imponibili di tributi regionali IRAP e l'addizionale IRPEF) con l'effetto di allocare sugli enti locali la responsabilità di ridurre i servizi sociali e di aumentare, ove possibile, la pressione fiscale locale al fine di assicurare il rispetto del c.d. equilibrio di bilancio tra entrate ed uscite finali. A tal proposito, la legge di stabilità 2016 ha, poi, sospeso la possibilità per gli enti territoriali di introdurre aumenti di aliquote dei tributi e delle addizionali rispetto a quelle deliberate per il 2015, così F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., p. 7; S. STAIANO, *Né modello né sistema*, cit., p. 552 (nota 48); M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata*, cit.; C. cost. 69/2016.

¹²⁴⁰ L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, cit., p. 4.

¹²⁴¹ Vedasi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto per Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggetto: Applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia – Romagna*, 19 giugno 2019, disponibile su <https://www.roars.it/online/wp-content/uploads/2019/06/Appunto-su-116-COST.pdf>. In tale Documento, alla luce di una «interpretazione sistematica del Titolo V», il DAGL prospetta «serie perplessità» in una «scelta applicativa» dell'art. 116 c. 3° Cost. – quale quella operata in particolare dal Veneto e, in parte anche dalla Lombardia - che conduca all'attribuzione esclusiva di tutte o buona parte delle materie «astrattamente enucleate dal predetto comma», producendosi una surrettizia alterazione del riparto di competenze dell'art. 117 Cost., mediante la soppressione implicita della competenza concorrente, avvenuta «in assenza di un intervento di modifica a livello costituzionale» (cfr. p. 2). *Ibidem*, p. 12-13; vedasi anche: *Appello di trenta Costituzionalisti su Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 5/2019, ove si palesano perplessità circa il «rischio di marginalizzazione del ruolo del Parlamento», attesa l'incidenza delle «ulteriori forme di autonomia [...] sul piano della forma di Stato e dell'assetto complessivo del regionalismo italiano» e viene, altresì, auspicata l'adozione di «una legge generale che stabilisca le condizioni del regionalismo differenziato e che eviti un'attuazione disordinata dello stesso, e in assenza di ogni dibattito preliminare, è importante sottolineare come lo stesso articolo 116 terzo comma presupponga un ruolo positivo del Parlamento nella definizione del regionalismo differenziato. I parlamentari, come rappresentanti della Nazione, devono essere infatti chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possano incidere sulle intese, in modo da ritrovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla legge»; le dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio dei Ministri, G. Conte, in occasione del *question time* in Senato del 21 febbraio 2019 che auspicavano un «percorso del regionalismo differenziato» che tenesse conto sia delle «peculiarità delle realtà territoriali», sia della «piena realizzazione della solidarietà nazionale [...]», ritenendo peraltro necessario un «confronto col Parlamento» sin dalla fase delle trattative; cfr. L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, cit., p. 4-5, (nota 8); E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, cit., p. 1012; (nota 12); R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, cit.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit.; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato*, cit.

contenuti delle pre-intese e delle bozze. Le difficoltà riscontrate nel trovare un equilibrio hanno finito con l'accentuare le tensioni tra Stato e Regioni, portando l'abbandono della cooperazione istituzionale fino a quel momento instauratasi¹²⁴².

La complessità riscontrata nell'inveramento del meccanismo di cui all'art. 116 c. 3 Cost. è risultata sintomatica dell'incapacità dell'art. 116 c. 3 Cost. di fungere da norma auto-applicativa, suggerendo il ricorso alla mediazione di una legge attuativa.

L'opportunità di una "legge-modello", quanto meno con riferimento alla procedura, era già stata ampiamente prospettata in dottrina¹²⁴³, tenuto conto degli «effetti sistemici che il regionalismo differenziato può produrre», che è tanto più opportuno regolare data l'assenza di una «Camera delle Regioni¹²⁴⁴».

Invero, l'ultimo approdo del procedimento attuativo dell'art. 116 c. 3° Cost. è rappresentato dal testo della bozza di legge-quadro¹²⁴⁵ che l'11 novembre 2019 il Governo ha inviato ai Presidenti delle Giunte dell'Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, composto da due macro-articoli (il primo dedicato ai "principi", il secondo alle "modalità di definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio") e che, ove adottata, costituirebbe un unico paradigma cui ogni intesa ex art. 116 c. 3 Cost. dovrebbe conformarsi. Si tratta di un considerevole rovesciamento di prospettiva nonché il naturale precipitato di quel dibattito dottrinale e politico che ha sottolineato le criticità insite negli accordi preliminari e nelle successive bozze di intesa, ma che a sua volta non può dirsi assolutamente esente da dubbi applicativi.

Invero, la bozza di legge-quadro presuppone il preliminare raggiungimento di quegli obiettivi che – irrealisticamente, gli accordi preliminari e le bozze di intesa rinviavano ad un momento successivo all'approvazione dell'intesa - quali la definizione dei LEP e dei

¹²⁴²L'«insanabile rottura» delle trattative ha di poco preceduto le dimissioni del Presidente del Consiglio, G. Conte, consegnate al Presidente della Repubblica il 20 agosto 2019; L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, cit., p. 6; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 24 ss., L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla "bozza di legge-quadro"*, cit., p. 1-6.

¹²⁴³*Ex multis*, v. E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo dei Cal nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost. con particolare riferimento alla Lombardia*, in *Le Regioni*, n. 1/2011, p. 219; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale, se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del federalismo. Quaderni*, n. 2/2010, p. 292 ss. L'autore ravvisa l'opportunità di una "legge-modello" regionale che intervenga a colmare le lacune statutarie in punto di attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. e ritiene che anche una "legge-quadro" statale possa essere utile per «salvaguardare» le Regioni "più deboli" ed evitare che «richieste di specializzazione eccessive» degenerino in «intollerabili discriminazioni». Una legge, quindi, che possa «escludere la "specializzazione" di qualsivoglia Regione in relazione a talune materie (rectius, interessi), rimettendosi quindi ad apprezzamenti in concreto circa il riconoscimento di questa o quella forma di "specializzazione" (tra quelle astrattamente non precluse) a beneficio di singole Regioni, avuto nondimeno riguardo a parametri e criteri controllabili, non già liberamente forgiati ad personam [...]», *ibidem*, p. 296; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 154. *Contra*: M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, www.osservatoriosullefonti.it, 26 marzo 2011, p. 146 ss.

¹²⁴⁴G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 18.

¹²⁴⁵Testo reperibile su: <http://www.astrid-online.it/static/upload/9fba/9fba3b4e8f1e46b35a7127ad2834347d.pdf>.

Sulle ragioni del "cambio di passo" rappresentato dalla bozza di legge-quadro, il Ministro Boccia così ha commentato «il perimetro della legge - ha proseguito Boccia - come più volte annunciato, tocca tutti gli articoli rilevanti del titolo V e garantisce che l'attuazione del 116 comma 3 avvenga in un quadro di coesione nazionale. Ognuno potrà correre alla velocità prescelta ma tutti potranno contribuire alla crescita del Paese. Ora inizia un grande gioco di squadra con tutte le Regioni e spero senza distinzione di colori politici. Mi aspetto contributi costruttivi da tutti. Speriamo di andare presto in Parlamento e di uscirne con un sostegno unanime», su <http://www.regioni.it/newsletter/n-3720/del-11-11-2019/legge-quadro-per-autonomia-differenziata-boccia-bozza-inviata-ai-presidenti-delle-regioni-20444/>.

fabbisogni standard (criterio per la quantificazione delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni attribuite alla Regione).

Il comma 1° dell'art. 1 della bozza di legge quadro, infatti, ha riservato un ruolo di primaria importanza alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera m) dell'art. 117 c. 2° Cost.; invero, oltre a richiedere – quale ineludibile parametro di conformità delle intese - la necessaria definizione dei LEP (alla quale è integralmente dedicato l'art. 2 della bozza di legge quadro) e dei fabbisogni standard (lett. a), ha precisato altresì che il finanziamento delle funzioni attribuite debba avvenire in conformità alle norme di copertura finanziaria delle leggi (art. 17, l. n. 196/2009) ed ai principi del D.lgs. 68/2011. Ha espressamente previsto il possibile ricorso alla «perequazione infrastrutturale» al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i LEP e gli “obiettivi di servizio” (lett. c) nonché un'equa partecipazione al risanamento della finanza pubblica da parte delle Regioni ad “autonomia differenziata” (lett. f). Dalla disposizione in esame, risulta evidente che la *ratio* sia arginare il rischio - prospettatosi con le precedenti iniziative¹²⁴⁶ - che il regionalismo differenziato possa tradursi in un depauperamento per le Regioni con minore capacità finanziaria. Mentre, le previsioni contenute dai commi 2°-4° dell'art. 1, sembrano voler sopire il dibattito concernente il ruolo del Parlamento nella procedura attuativa dell'art. 116 c. 3° Cost. L'aspetto più innovativo è contenuto nel comma 2°, il quale – riprendendo, in parte, l'originaria impostazione degli accordi preliminari del 2018 - prevede la sottoscrizione di un “Accordo”, antecedente l'intesa, che – spingendosi ben oltre rispetto alle trattative della XVII Legislatura – dovrà essere preventivamente trasmesso al Parlamento per essere sottoposto all'esame delle Commissioni, chiamate ad esprimere pareri sui quali il Governo e la Regione interessata potranno, poi, emettere le “rispettive valutazioni” (c. 2°). Il disegno di legge che approverà l'intesa verrà presentato al Parlamento, previa delibera del Consiglio dei Ministri.

Come nelle pre-intese è riemerso l'originario connotato della sperimentazione desumibile dall'apposizione di un termine di durata decennale dell'intesa – peraltro, soggetta a possibile revisione anche in corso di rapporto – che era, invece, scomparso dalle bozze di intesa del 2019.

Della legge-quadro “Boccia” va senz'altro apprezzata l'audacia con la quale affronta alcuni - seppure in termini ancora generali - degli aspetti salienti, nonché maggiormente discussi, del procedimento attuativo dell'art. 116 c. 3° Cost. quali: i criteri ed i limiti del (futuro) riparto delle risorse, la valorizzazione del ruolo del Parlamento – esautorato nelle delle precedenti iniziative¹²⁴⁷ -, l'auspicata¹²⁴⁸ interlocuzione tra organi regionali e statali che non si arresti alla mera sottoscrizione dell'accordo e dell'intesa, ma realizzi un vero e proprio dialogo tra gli organi, in ossequio allo spirito cooperativo e di leale collaborazione che dovrebbe permeare i rapporti tra le Istituzioni.

¹²⁴⁶Per descrivere il fenomeno è stata coniata l'espressione “secessione dei ricchi” per indicare come le pretese autonomistiche avanzate nella XVII e XVIII Legislatura da parte delle Regioni “più ricche”, avessero quale scopo principale maggiori risorse finanziarie, riducendo di fatto la partecipazione al fondo perequativo a sostegno delle Regioni con meno capacità fiscale.

¹²⁴⁷A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato*, cit.; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in Quad. cost., n. 2/2019, p. 440 ss.

¹²⁴⁸G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale*, cit., p. 8. In realtà, l'autore auspica un'interlocuzione “a valle” degli Accordi preliminari, antecedenti l'intesa, che riguardi anche i Consigli regionali, dei quali tuttavia continua a non esservi menzione neppure nella bozza di legge-quadro Boccia.

Tuttavia, c'è chi¹²⁴⁹ non ha mancato di sottolinearne la «manifesta inutilità» nonché l'illegittimità costituzionale della bozza di legge-quadro in esame ritenendo che l'introduzione con legge ordinaria dello Stato di "principi" contrasti sia con la lettera che con la *ratio* sottesa all'art. 116 c. 3° Cost.

Va considerato che non è dato sapere se ed in che modalità in futuro le Istituzioni daranno seguito alle previsioni contenute nella bozza di legge-quadro. In ogni caso, non ci si può esimere dall'osservare come, fermo restando le plausibili criticabilità della stessa, essa sia la formale ipostatizzazione della necessità – comunemente avvertita – che il regionalismo differenziato venga alla luce in un contesto ordinamentale che abbia raggiunto quegli obiettivi - almeno parte di essi - che lo stesso si è prefissato (es. definizione dei LEP, dei cc.dd. fabbisogni standard, la piena realizzazione del c.d. federalismo fiscale) e che la sua attuazione non si ponga in contrasto con i principi di solidarietà nazionale, unità ed indivisibilità della Repubblica. Una ineludibile consapevolezza che, alla luce dei numerosi tentativi intrapresi ad oggi, potrebbe destare qualche perplessità. Invero, ciò che sembra scorgersi tra le righe dei due "macro-articoli" è che la differenziazione dei modelli regionali sia – e debba essere – solo un tassello in un processo più complesso, ad oggi solo parzialmente compiuto. Un processo che - prima ancora dell'attuazione dell'art. 116 c. 3° Cost. - dovrà necessariamente passare, a titolo esemplificativo, per la completa definizione dei LEP, la realizzazione del federalismo fiscale di cui alla legge delega 42/2009 (ex art. 119 Cost.)¹²⁵⁰, la sistematizzazione organica degli enti locali. Si tratta di obiettivi ambiziosi ed il cui raggiungimento potrebbe svilire la carica propulsiva dell'iniziativa Regionale, vera indiscussa protagonista della procedura delineata dall'art. 116 c. 3° Cost., con il rischio di diventare «un espediente dilatorio¹²⁵¹» del procedimento attuativo del regionalismo

¹²⁴⁹ Per un'analisi dettagliata delle passibili criticità della bozza di legge-quadro vedasi L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla "bozza di legge-quadro"*, cit. Invero, la norma costituzionale non prescrive un intervento del legislatore ordinario antecedente l'approvazione dell'intesa, quale si propone di essere la legge-quadro contenente i principi cui le future eventuali intese dovranno conformarsi; inoltre, nel nostro ordinamento, il potere dello Stato di porre principi fondamentali, quale limite alla potestà legislativa regionale, è generalmente introdotto da norme di rango costituzionale (art. 117 c. 3° Cost.), dunque, riconoscere una tale prerogativa alla legge ordinaria dello Stato potrebbe rischiare di vanificare la carica propulsiva dell'iniziativa Regionale e delle intese, se ridotte al rigido rispetto dei principi posti dalla legge-quadro. Quanto allo spirito della norma - che verrebbe frustrato dalla introduzione della legge-quadro proposta - viene osservato come il riconoscimento di "ulteriori forme e condizioni di autonomia" miri, in ultima analisi, ad affrancare la potestà legislativa regionale dalla normativa statale per consentire un'efficiente esplicazione delle politiche locali. Pertanto, l'individuazione dei principi dell'intesa sarebbe foriera di «una logica anteriore, addirittura, alla riforma costituzionale adottata con la l. cost. 18.10.2011, n. 3», contraria al disposto dell'attuale art. 117 Cost. in forza del quale il potere dello Stato di «dettare la normativa di principio è espressamente limitato» alle materie di competenza concorrente (p. 10).

¹²⁵⁰ Come opportunamente osservato, l'art. 116 c. 3° Cost. «non può essere utilizzato come mera procedura di devoluzione finanziaria, cioè come uno strumento per lasciare ad una Regione una parte fissa del gettito fiscale percepito sul suo territorio. Non è un caso, infatti, che l'art. 119 Cost.», ancora largamente inattuato, «sia invocato [...] come limite e non come un contenuto delle ulteriori forme e condizioni di autonomia. La finanza, insomma, segue e non precede le funzioni [...]», pertanto, l'intesa «dovrà individuare risorse» e non trasferirle «a prescindere», così M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 12. Il progetto del c.d. federalismo fiscale, la cui attuazione è stata «ostacolata» dalla crisi finanziaria, dovrebbe «accompagnare», se non precedere, il perseguimento dell'autonomia differenziata, così, F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 9.

¹²⁵¹ L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, cit., p. 8 (vedasi anche nota 17).

differenziato e finire col «“vincolare” in qualche misura una fonte atipica e rinforzata¹²⁵²» quale è la legge che approva l’intesa.

7.5. La differenziazione del sistema sanitario regionale nell’emergenza: focus su Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto

Come noto, la tutela della salute dei consociati, primissimo valore di rango costituzionale (artt. 32 c. 1°¹²⁵³ e 117 c. 3° Cost.), non solo costituisce la materia che, per definizione, è stata principalmente coinvolta dall’emergenza sanitaria ancora in corso, ma rappresenta, altresì, quella che – salvo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni– è in buona parte, o perlomeno in linea di principio, affidata alle competenze delle Regioni¹²⁵⁴. Queste ultime, infatti, per il tramite delle rispettive Aziende Sanitarie sono tenute all’erogazione delle prestazioni sanitarie sul territorio di riferimento garantendo il rispetto dei LEA/LEP¹²⁵⁵.

Nell’analisi, qui proposta, ci si soffermerà sulle Regioni che si sono spinte più oltre nel progetto di regionalismo differenziato il quale, tra i vari obiettivi, mirava al riconoscimento di maggiore autonomia anche in materia di tutela della salute¹²⁵⁶ che – come ricordato in più

¹²⁵² G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p.11.

¹²⁵³ L’enunciazione di principio del diritto alla salute come “fondamentale diritto dell’individuo”, è rinvenibile anche nel preambolo del documento costitutivo dell’OMS (firmata a New York il 22 luglio 1946, ed entrata in vigore il 7 aprile 1948, cui l’Italia ha aderito ufficialmente l’11 aprile 1947) che lo definisce “diritto fondamentale di ogni essere umano, senza distinzione di razza, di religione, d’opinioni politiche, di condizione economica o sociale”. La tutela della salute è l’unico diritto che la Costituzione italiana definisce “fondamentale” e che per granitica giurisprudenza della Corte Costituzionale, per la sua inerenza “alla persona umana”, ha valenza di diritto sociale. *Ex plurimis*, C. Cost. n. 37/1991, sul tema, v. F.E. GRISOSTOLO, *la tutela del diritto alla salute dello straniero in Italia e in Francia*, in Riv. AIC, www.osservatorioaic.it, n. 2/2018, p. 2; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in Riv. AIC, www.osservatorioaic.it, n. 3/2013, p. 8 ss. La tutela della salute è una delle materie di competenza concorrente e come tale può essere oggetto della procedura di cui all’art. 116 c. 3° Cost.;

¹²⁵⁴ Con la l. n. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, infatti, le funzioni assistenziali connesse alla tutela della salute degli individui sono affidate alle Regioni, preludio della successiva «stagione di riforme» degli anni Novanta che condurrà alla c.d. regionalizzazione del sistema sanitario. In particolare, tutti i «soggetti pubblici» di cui all’art. 114 c. 1° e 2° Cost. - e, dunque, anche le Regioni - sono chiamati ad assicurare e «rendere effettivo» il diritto alla salute di cui all’art. 32 c. 1° Cost., predisponendo le adeguate strutture assistenziali, mediante anche il coinvolgimento di soggetti privati, al fine di garantire «le condizioni minime di salute e benessere psicofisico dell’individuo», P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, cit., p. 553-554.

Come efficacemente sintetizzato da CERGAS - BOCCONI (*a cura di*), *Rapporto Oasi 2018, Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario italiano*, le Regioni, in qualità di «capogruppo del sistema regionale, oltre a strutturare il proprio apparato amministrativo, devono: 1. individuare le aziende (dotate di autonomia giuridica ed economica) che compongono il “gruppo sanitario pubblico regionale”; 2. definire il sistema delle deleghe per il governo economico delle aziende (nomina degli organi di direzione di massimo livello, costituzione di organi collegiali rappresentativi dei differenti interessi, ecc.); 3. strutturare l’apparato amministrativo regionale e gli strumenti di governo del SSR; 4. delineare le politiche complessive del sistema, in termini di caratteristiche delle combinazioni economiche; 5. progettare le norme generali per l’organizzazione e il funzionamento delle aziende del gruppo.» p. 31, disponibile su: <https://www.cergas.unibocconi.eu>.

¹²⁵⁵ CERGAS - BOCCONI (*a cura di*), *Rapporto Oasi 2018*, cit.

¹²⁵⁶ La tutela della salute è una delle materie cruciali dei negoziati e delle trattative avviate tra la XVII e la prima parte della XVIII Legislatura da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto per l’attuazione dell’art. 116 c. 3° Cost. Da ultimo, le bozze di intesa del 15 maggio 2019 «confermano l’interesse» delle tre Regioni “capofila” del regionalismo differenziato ad acquisire competenze molto ampie in tale settore, «a partire dalla definizione dell’assetto

occasioni dalla Consulta – è da intendersi nella sua più ampia accezione comprensiva anche dell'organizzazione sanitaria¹²⁵⁷.

Sin dalla fine degli anni Settanta¹²⁵⁸ e, poi, con la stagione di riforme degli anni Novanta, si è assistito ad un progressivo decentramento delle competenze e delle funzioni in favore delle Regioni, culminato nella c.d. regionalizzazione del sistema sanitario¹²⁵⁹, inaugurato dai d.lgs. nn. 502/1992 e 517/1993 (la cd. riforma “bis”¹²⁶⁰) e dalla riforma organica del d.lgs. n. 229/1999 (riforma “ter”¹²⁶¹). Tale processo è stato suggellato dalla riforma del Titolo V della Costituzione che, assegnando la materia della tutela della salute alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni (all'art. 117 c. 3° Cost.), ha riconosciuto a queste ultime la potestà legislativa – purché esercitata in conformità ai principi

istituzionale del Servizio sanitario regionale (Ssr)», mediante la «richiesta di poter definire le regole di governance del Servizio, sia nel suo complesso, sia con riguardo ai singoli elementi che lo compongono (organizzazione di governo delle Asl e degli altri enti del Ssr)». In particolare, stando al testo delle bozze di intesa, «tutte e tre le Regioni acquisiscono la nuova competenza inerente alla definizione del fabbisogno di personale e alla ripartizione del fabbisogno complessivo tra le varie tipologie contrattuali [...]»; inoltre, «[t]rova conferma l'interesse per il rafforzamento della formazione specialistica e per la possibilità di impiegare nelle strutture sanitarie gli specializzandi [...] diventa, peraltro, possibile l'impiego anche dei laureati in medicina privi di specializzazione (...)», così F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato*, cit., p. 7.

¹²⁵⁷ In più occasioni la Consulta ha evidenziato come la tutela della salute sia una nozione «assai più ampia rispetto alla precedente materia “assistenza sanitaria e ospedaliera”», tale da ricomprendere anche l'organizzazione sanitaria. *Ex multis*, C. Cost., 19 novembre 2008 (pubbl. in G. U.), n. 371, (Considerando in diritto, punto 5), in www.cortecostituzionale.it.

¹²⁵⁸ Già con la riforma ospedaliera del 1968 (l. n. 132/1968) si attribuisce alle Regioni un ruolo più significativo in materia di organizzazione sanitaria. L'art. 6, in particolare, prevede infatti che “La Regione promuove e attua la istituzione di nuovi enti ospedalieri e la fusione o la concentrazione di enti ospedalieri esistenti, secondo le previsioni del piano regionale ospedaliero. L'ente ospedaliero è costituito con decreto del presidente della Regione su conforme deliberazione della giunta regionale”, in www.gazzettaufficiale.it. Successivamente, con la l. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, sono state gettate le basi di un primo decentramento di funzioni in favore delle realtà territoriali locali, cfr. P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, cit., p. 553.

¹²⁵⁹ Processo che ha riguardato soprattutto l'apparato organizzativo, rimanendo indiscusso il ruolo dello Stato nella «programmazione a cascata» che da sempre costituisce «lo strumento di tenuta dell'unitarietà del sistema delle prestazioni erogate», così C. TUBERTINI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali*, scritto in occasione dell'incontro del Gruppo San Martino “L'immagine ed il luogo dell'Amministrazione nelle sentenze della Corte Costituzionale successive alla riforma del Titolo V” – Perugia, 10-11 novembre 2005, p. 2, in www.astrid.online.it.

¹²⁶⁰ Tali riforme miravano a conseguire un duplice obiettivo, da un lato, il contenimento della spesa sanitaria e, dall'altro, la sperimentazione di modelli organizzativi maggiormente concorrenziali, responsabilizzando le Regioni in punto di spesa sanitaria, incaricandole di programmare ed organizzare le proprie strutture sanitarie sul territorio di competenza. P. PELLEGRINO, *La politica sanitaria in Italia: dalla riforma legislativa alla riforma costituzionale*, paper n. 62/2005, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS Department of Public Policy and Public Choice – POLIS, p. 3 ss.

¹²⁶¹ Riforma che tenta di addivenire ad una soluzione «compromesso» tra Comuni – penalizzati dalla riforma del 1992 – e Regioni, assegnando al Piano sanitario regionale un «ruolo centrale nel sistema di programmazione “a cascata”», così L. DELL'ATTI, *Tutela della salute e modelli differenziati di governance. Il regionalismo sanitario nella dialettica fra unità e autonomia*, cit. in Riv. AIC, www.osservatorioaic.it, n. 3/2020, p. 177. Alcuni commentatori ritengono la riforma “ter” eccessivamente dettagliata, come dimostrato dalla sua solo parziale attuazione. Altra importante tappa dell'autonomia organizzativa riconosciuta alle Regioni in materia sanitaria è l'art. 3 c. 1° D.L. n. 347/2001 (conv. con modifiche in l. n. 405/2001) che promuove la sperimentazione e l'adozione di modelli organizzativi regionali nella misura in cui esclude che la relativa disciplina possa rientrare nei “principi fondamentali” di competenza dello Stato, C. TUBERTINI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali*, cit. p. 2-3, scritto in occasione dell'incontro del Gruppo San Martino “L'immagine ed il luogo dell'Amministrazione nelle sentenze della Corte Costituzionale successive alla riforma del Titolo V” – Perugia, 10-11 novembre 2005, in www.astrid.online.it

fondamentali fissati con legge dello Stato - nonché la relativa potestà regolamentare (art. 117 c. 6° Cost.)¹²⁶².

Il processo di regionalizzazione ha favorito lo sviluppo di assetti organizzativi locali, ispirati a logiche e strategie differenti, attraverso i quali le Regioni hanno inteso predisporre efficienti presidi a tutela della salute dei cittadini nella prospettiva di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni determinati dallo Stato¹²⁶³ (art. 117 c. 2° lett. m) Cost.).

Dal punto di vista organizzativo, la Lombardia¹²⁶⁴ ha seguito una strada del tutto peculiare: ha, infatti, adottato un modello, c.d. misto, basato sul potenziamento della rete ospedaliera cui destina quasi la metà (il 46,8%) della spesa sanitaria, ma riconoscendo ampi spazi anche ai fornitori privati, i quali concorrono al medesimo livello delle strutture pubbliche nell'offerta di prestazioni sanitarie¹²⁶⁵.

L'Emilia Romagna ed il Veneto, invece, oltre a valorizzare l'assistenza territoriale, hanno riservato una maggiore attenzione alla programmazione della rete pubblica, costruendo un sistema ove i fornitori privati assumono una posizione tipicamente "complementare" dell'offerta pubblica, ossia intervenendo in quei settori ove il soggetto pubblico non può o preferisce non erogare le prestazioni¹²⁶⁶.

Quanto al profilo dell'organizzazione delle aziende sanitarie, in forza della l. r. n. 23/2015, la Lombardia si è dotata di strutture - le ASST - che, rispetto alle ASL dell'Emilia Romagna e del Veneto, presentano una dimensione media più ridotta, tuttavia presente in numero maggiore sul territorio¹²⁶⁷.

La differenziazione dei modelli sanitari che, negli anni, le Regioni hanno adottato è emersa chiaramente dalle scelte gestionali assunte dalle stesse soprattutto nella fase acuta della crisi sanitaria, ossia la c.d. fase 1 che dimostra l'effettiva capacità di reazione del sistema sanitario regionale in fase emergenziale¹²⁶⁸.

¹²⁶² L. DELL'ATTI, *Tutela della salute e modelli differenziati di governance. Il regionalismo sanitario nella dialettica fra unità e autonomia*, cit., p. 177.

¹²⁶³ In materia sanitaria i livelli essenziali di assistenza sono stati per la prima volta individuati dal dpcm del 29 novembre 2001 e successivamente con il dpcm del 12 gennaio 2017 che ha integralmente sostituito il precedente. A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, cit., p. 2

¹²⁶⁴ La Lombardia, Regione nota per l'adozione di un modello sanitario che è stato dai più definito "virtuoso", ha gravemente risentito - esattamente come ogni altra realtà territoriale e come non avrebbe potuto essere altrimenti - della "straordinarietà" dell'evento.

¹²⁶⁵ «[...] In Lombardia, ospedali pubblici e privati accreditati sono messi sullo stesso piano, e sono in competizione gli uni con gli altri», M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, cit., p. 316-319.

¹²⁶⁶ M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, cit., p. 314.

¹²⁶⁷ L'assetto organizzativo della Regione Lombardia implica una "netta separazione tra assistenza ospedaliera e assistenza territoriale" articolato in 27 Aziende socio-sanitarie territoriali (ASST) e 8 Agenzie di Tutela della Salute (ATS), ove le prime erogano "tutte le cure" territoriali e ospedaliere, mentre le seconde svolgono prevalentemente un ruolo di "programmazione". Diversamente, il Veneto, a seguito della riorganizzazione avvenuta con l. regionale 19/2016, si è dotato di 9 ASL operative su 7 province, l'Emilia-Romagna presenta invece 9 ASL su 8 province. Così M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, cit., p. 312 ss., vedasi anche, CERGAS - BOCCONI (*a cura di*), *Rapporto Oasi 2018*, che mette in luce la peculiarità dell'organizzazione sanitaria lombarda, ripartita tra ASST e ATS, ove le ASST sono responsabili «dei servizi ospedalieri e territoriali a vocazione generalista da parte pubblica» mentre le ATS rappresentano «enti intermedi» titolari della programmazione sul territorio di competenza, cit., p. 33.

¹²⁶⁸ Nei mesi successivi all'esplosione della pandemia si è assistito ad una progressiva "stabilizzazione" o "normalizzazione" dell'emergenza. Pertanto, risulta particolarmente interessante soffermarsi sulle risposte fornite dalle Regioni soprattutto agli inizi della pandemia.

I modelli organizzativi sanitari adottati localmente e le diverse logiche cui sono ispirate hanno rivelato un differente approccio alla gestione dell'emergenza che - salvo in un primo momento ove tutte e tre le Regioni in esame hanno previsto la riorganizzazione ed il potenziamento dell'assistenza ospedaliera¹²⁶⁹ - è emerso nell'ambito dell'assistenza

¹²⁶⁹ Le Regioni si sono dotate di un piano di emergenza per la gestione dei pazienti Covid, come da circolare del Ministero della Salute del 29 febbraio 2020 (reperibile al sito <http://www.salute.gov.it>). Significativo è il d.l. n. 34/2020, "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (entrato in vigore il 19 maggio 2020 conv. con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77) che - in particolare - ha introdotto "misure urgenti in materia di assistenza territoriale" (art. 1) volte al rafforzamento dell'offerta sanitaria e sociosanitaria territoriale necessaria a fronteggiare l'emergenza epidemiologica, soprattutto in una fase di progressivo allentamento delle misure di distanziamento sociale, a tal fine prevedendo anche il "riordino della rete ospedaliera" (art. 2).

La Regione Lombardia ha gestito il sovraccarico ospedaliero mediante l'individuazione degli ospedali "Hub" ed anche con il coinvolgimento delle strutture extra-ospedaliere per l'accoglienza e l'assistenza di pazienti Covid-19, cfr. deliberazione della Giunta della Regione XI/2906 dell'8 marzo 2020, (il testo è reperibile su www.regione.lombardia.it). In particolare, essa ha previsto: la «rimodulazione del sistema di erogazione delle prestazioni ospedaliere di ricovero» mediante l'«individuazione degli ospedali Hub» onde garantire le prestazioni assistenziali (anche mediante ricorso a personale proveniente da «erogatori pubblici e privati accreditati e a contratto»), le istruzioni alle strutture extra-ospedaliere (all. 2) per l'accoglienza e l'assistenza di pazienti Covid, la riduzione delle attività ambulatoriali alle sole prestazioni non differibili, urgenti, relative alla salute mentale ed ai «servizi sulle dipendenze».

Il 15 marzo 2020 anche la Regione Veneto interviene sulla rete ospedaliera adottando il "piano ospedaliero straordinario" per "fronteggiare l'emergenza coronavirus" al fine di preparare il sistema sanitario «all'ipotesi di maggior pressione possibile». Il piano prevede l'aumento dei posti letto in Terapia Intensiva, sub-intensiva e malattie infettive - che da 744 aumentano ad 2.985 - in aggiunta ad ulteriori 740 posti letto destinati alle "normali" esigenze ospedaliere "ricavati" grazie alla riattivazione di ex ospedali, v. comunicato n. 399 del 15 marzo 2020, su www.regione.veneto.it

Con nota del Commissario ad Acta per l'emergenza COVID-19 prot. PG/2020/231980 del 18 marzo 2020, l'Emilia Romagna ha adottato il piano per la gestione dei posti letto ospedalieri, v. delibera della Giunta regionale n. 368 del 20 aprile 2020, testo reperibile al sito https://serviziisr.regione.emilia-romagna.it/deliberegionta/servlet/AdapterHTTP?action_name=ACTIONRICERCADELIBERE&operation=leggi&cod_protocollo=GPG/2020/403&ENTE=1. Cfr. ALTEMS, (Gruppo di Lavoro, A. CICHETTI, G. DAMIANI, M.L. SPECCHIA, M. BASILE, R. DI BIDINO, E. DI BRINO, M.G. DI PAOLO, A. DI PILLA, F.M. MASSIMO FERRARA, L. GIORGIO, M.T. RICCARDI, F. RUMI, A. TATTOLI), *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 Focus su Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e Lazio Instant REPORT#2: 8 Aprile 2020*, cit., p. 7-8, reperibile su https://altems.unicatt.it/altems-ALTEMS-COVID19_InstReport2-report.pdf.

Sulle iniziative assunte dalla Regione Emilia Romagna nel mese di marzo 2020, vedasi anche <https://salute.regione.emilia-romagna.it/tutto-sul-coronavirus/bollettini-quotidiani/marzo-settembre-2020/aggiornamento-del-31-03-2020>.

Per la verità, con riferimento al numero di posti letto in Terapia Intensiva prima del Covid-19, in tutte e tre le Regioni in oggetto risulta una disponibilità superiore alla media nazionale (8,40%), ulteriormente implementata per far fronte all'emergenza. In particolare, l'Emilia-Romagna ha predisposto 513 nuovi posti letto (incremento del 114%), il Veneto ha inserito 331 nuovi posti letto di terapia intensiva (incremento del 67%), la Lombardia ha predisposto un aumento di 360 posti letto (al netto dei posti letto ricavati dall'ospedale Fiera) incrementando la dotazione del 40%. I dati sono stati elaborati da ALTEMS (gruppo di lavoro: A. CICHETTI, M. BASILE, E. DI BRINO, M. GIOVANNA DI PAOLO, L. GIORGIO, F. RUMI E A. TATTOLI), *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 Focus su Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio Instant REPORT#1: 31 Marzo 2020*, p.16, reperibile su <https://altems.unicatt.it/altems-report.pdf>, sulla base dei dati disponibili sul sito ufficiale della Protezione Civile aggiornati al 31 Marzo 2020, Protezione Civile Italiana: <http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478eac82fe38d4138b1>.

Nonostante gli interventi di implementazione dei posti letto, al 31 marzo 2020, la Lombardia, a differenza di Veneto ed Emilia Romagna, oltrepassa del 5% lo stato di saturazione dei posti letto in Terapia Intensiva (ALTEMS, gruppo di lavoro: A. CICHETTI, M. BASILE, E. DI BRINO, M. GIOVANNA DI PAOLO, L. GIORGIO, F. RUMI E A. TATTOLI, *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 Focus su Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio Instant*

ospedaliera e territoriale, della somministrazione di tamponi¹²⁷⁰ e dell'inoculazione dei vaccini¹²⁷¹.

Il 23 marzo 2020 la Regione Lombardia (DGR n. XI/2986) ha assunto iniziative in materia di assistenza domiciliare e territoriale, tra cui l'istituzione dell'Unità Speciali di Continuità Assistenziali (USCA), misure di sorveglianza "sindromica", il telemonitoraggio dei pazienti Covid-19 ed ha incaricato ATS dell'implementazione del personale medico e della sorveglianza dei casi in isolamento domiciliare obbligatorio. Quanto all'individuazione dei casi "positivi", la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia si è limitata ad affidare ad ATS l'intera organizzazione della somministrazione dei tamponi naso faringei¹²⁷².

Invece, il Veneto, sin dai primi focolai accertati, con il supporto e su proposta del gruppo di ricerca dell'Università di Padova, ha condotto studi epidemiologici sulla popolazione di Vo' Euganeo. Dalla seconda metà del mese di marzo 2020, la Regione ha sviluppato una solida politica di prevenzione, dimostrando una particolare attenzione alla somministrazione dei tamponi¹²⁷³; infatti, essi sono stati previsti sia per i casi «sospetti, probabili e confermati», sia per «tutti i dipendenti del Sistema Sanitario Regionale» e per le categorie «a maggior contatto con la popolazione ("addetti" alle casse dei supermercati, Vigili del Fuoco, Forze dell'Ordine)»¹²⁷⁴ ed ha ricorso alla «sorveglianza attiva» dei soggetti sintomatici mediante la

REPORT#1: 31 Marzo 2020 cit., p. 17). Il Veneto, tuttavia, dimostra un ricorso alla Terapia Intensiva superiore alla media delle altre Regioni considerate dal *report* Altems (Lombardia, Emilia Romagna e Lazio), *Ivi*, p. 22-23.

In particolare, per i livelli di saturazione dei posti letto, il *report* si è basato sul *database* del Ministero della Salute, disponibile al sito <http://www.dati.salute.gov.it/dati/dettaglioDataset.jsp?menu=dati&idPag=96>.

¹²⁷⁰ M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19* cit., p. 321-327.

¹²⁷¹ ALTEMS, *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 49*, "Instant Report COVID-19" di ALTEMS, 22 aprile 2021. Si tratta di un rapporto di monitoraggio dell'evoluzione della pandemia nella c.d. Fase 2 che offre un confronto sistematico dei modelli di risposta delle Regioni.

¹²⁷² Il 23 marzo 2020, la Giunta lombarda, con deliberazione n. XI /2986, istituisce le USCA per «la gestione domiciliare» dei pazienti Covid-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero nonché «ulteriori offerte assistenziali aggiuntive». Onde «garantire una risposta alla domanda di cura domiciliare» (ADI COVID 19, Supporto cure palliative) si prevedono misure di sorveglianza «sindromica» con la collaborazione di Medici di Medicina Generale e Pediatri di Libera Scelta (MMG/PLS) che, per assicurare il servizio di sorveglianza attiva ai propri assistiti, sono tenuti a «ridurre l'attività di apertura dello studio» (all. 1), il servizio di telemonitoraggio Covid-19 la cui realizzazione viene assegnata all'azienda regionale "ARIA", affida ad ATS anche la sorveglianza sui casi di isolamento domiciliare obbligatorio nonché l'organizzazione delle modalità per l'effettuazione delle tampone naso faringeo.

¹²⁷³ Al 30 marzo 2020, il Veneto risulta la Regione italiana ove il rapporto tra tamponi effettuati e popolazione residente è pari al 2,16%, segue la Lombardia (1,14%) e l'Emilia Romagna (1,23%). Questi «Indicatori clinico organizzativi» sono stati elaborati da ALTEMS (gruppo di lavoro: A. CICCHETTI, M. BASILE, E. DI BRINO, M. GIOVANNA DI PAOLO, L. GIORGIO, F. RUMI E A. TATTOLI), *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 Focus su Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio Instant REPORT#1: 31 Marzo 2020*, cit., p. 15; M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, cit. p. 232-325.

¹²⁷⁴ DGR n. 344 del 17 marzo 2020 «Approvazione del Piano avente ad oggetto "Epidemia COVID-19: interventi urgenti di sanità pubblica» contenente indicazioni operative aggiuntive¹²⁷⁴ «per i Servizi di Igiene e Sanità Pubblica dei Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende ULSS del Veneto in relazione all'emergenza COVID-19». Il piano approvato dalla Giunta regionale ha programmato l'attività di effettuazione dei tamponi mediante il coinvolgimento dell'Azienda Ospedale Università Padova, del Comitato regionale della Croce Rossa Italiana (CRI), delle Aziende ULSS del Veneto. La «strategia» seguita dalla Regione Veneto era preordinata, infatti, all'individuazione «dei casi sospetti probabili e confermati», allo svolgimento di «un'approfondita indagine epidemiologica», all'individuazione i positivi nella servizi assistenziali, «screenare tutti i dipendenti del Sistema Sanitario Regionale», processando con priorità i tamponi degli appartenenti alle categorie lavorative «a maggior contatto con la popolazione ("addetti" alle casse dei supermercati, Vigili del Fuoco, Forze dell'Ordine)».

«valutazione a domicilio del paziente per effettuare il tampone nonché per la valutazione dell'applicazione dei protocolli terapeutici sperimentali per evitare il peggioramento delle condizioni cliniche del paziente¹²⁷⁵».

L'Emilia Romagna, con DGR 368 del 20 aprile 2020¹²⁷⁶, ha disposto la realizzazione del programma COVID-19 "Intensive Care". Quest'ultimo, rispetto al precedente piano per la gestione dei posti letto ospedalieri, ha previsto un ulteriore incremento dei posti letto disponibili ricorrendo alla conversione di reparti ospedalieri "ordinari" in Terapie Intensive, alla realizzazione di strutture prefabbricate, disponendo anche il completamento e la ristrutturazione di edifici ospedalieri preesistenti.

Dunque, la Regione Lombardia ha affrontato l'emergenza con ricorso massivo alle risorse ospedaliere, implementando anche la rete di cure domiciliari mediante l'istituzione delle USCA nonché la predisposizione di cure intermedie per i pazienti stabilizzati non negativizzati. Nonostante abbia considerevolmente aumentato i posti letto disponibili – che prima del Covid-19 erano superiori alla media nazionale – la Regione ha comunque raggiunto la saturazione dei posti letto disponibili così da dover ricorrere al trasferimento dei pazienti in altre Regioni ed anche all'estero.

Mentre il Veneto, coerentemente al modello organizzativo delineato *ante* pandemia, ha adottato una «strategia di controllo territoriale» imperniata sull'assistenza domiciliare, in gran parte ad appannaggio dei medici di cure primarie e ad una somministrazione massiva dei tamponi, disattendendo la circ. del Ministero della Salute del 27 febbraio 2020 la quale raccomandava l'effettuazione del *test* nei soli casi sintomatici. Ha, poi, ricorso all'attivazione dell'USCA assicurando le cure cc.dd. intermedie presso le strutture di "Ospedali in Comunità".

Al 31 marzo 2020, in uno dei momenti più critici della pandemia, in Veneto si è riscontrato il rapporto più basso tra i positivi e i ricoverati, ma al contempo si è registrato il più alto tasso – rispetto alle Regioni considerate¹²⁷⁷ – di ricorso alla Terapia Intensiva, dati che sono il frutto della scelta di ricorrere all'ospedalizzazione del paziente solo ove questi necessiti di cure intensive.

L'Emilia-Romagna¹²⁷⁸, anch'essa, è intervenuta con un ampliamento dell'offerta ospedaliera che, in un primo momento, ha riguardato le Province di Bologna, Modena,

Si evidenzia come «la capacità dei laboratori veneti di processare un alto numero di tamponi» discenda anche da «alcune scelte lungimiranti e tempestive compiute specialmente dal laboratorio di Padova [...]», così M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, cit., p. 332; anche U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 1/2020, p. 539.

Sono seguite le «Indicazioni operative per la presa in carico del paziente sintomatico sospetto Covid-19 e valutazione del rischio in strutture residenziali per anziani», predisposte per «*affinare le azioni in sanità pubblica*» e che affidano la presa in carico del paziente sintomatico al coinvolgimento del MMG/PLS ed USCA, *cf.* Comunicato 30 marzo 2020 n. 479 (reperibile sul sito www.regione.veneto.it)

¹²⁷⁵ Comunicato 30 marzo 2020 n. 479, cit.

¹²⁷⁶ Testo reperibile al sito https://servizisiiir.regione.emilia-romagna.it/deliberegiunta/servlet/AdapterHTTP?action_name=ACTIONRICERCADELIBERE&operation=leggi&cod_protocollo=GPG/2020/403&ENTE=1

¹²⁷⁷ Dal report ALTEMS, *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 Focus su Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio Instant REPORT#1: 31 Marzo 2020*, cit, e quindi, Emilia Romagna, Lazio e Lombardia.

¹²⁷⁸ L'Emilia Romagna, prima del provvedimento dell'aprile 2020, già sul finire del mese di febbraio ha istituito l'Unità di crisi regionale Covid-19 per assicurare «una risposta coordinata ed unitaria del sistema regionale all'emergenza sanitaria» (Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 25 del 28 febbraio 2020, poi ridefinita con Decreto n. 26 del 29 febbraio 2020), seguito dai decreti 16 e 17 – rispettivamente del 24 e 25 febbraio 2020 – recanti

Parma, Rimini (v. DGR n. 368 del 20 aprile 2020), ben potendo contare anche sulla rete di assistenza domiciliare (USCA) già funzionante presso le ASL diffuse sul territorio.

Quanto alla somministrazione dei tamponi, la Lombardia, così come l'Emilia Romagna, l'ha effettuata nei confronti di soggetti sintomatici e prevalentemente in contesto ospedaliero, mentre – come sopra evidenziato - il Veneto, ha seguito una politica di massimizzazione della somministrazione dei tamponi – anche domiciliare – rivolta anche a soggetti asintomatici e privilegiando sin da subito le categorie ritenute più a rischio¹²⁷⁹.

Come dimostrano i dati, l'emergenza è ancora in corso: infatti, al 19 aprile 2021, la Lombardia (come Calabria e Molise) si è riconfermata la Regione che, anche all'esito dell'implementazione del DL n. 34/2020, ha raggiunto la saturazione dei posti letto in Terapia Intensiva¹²⁸⁰, l'Emilia Romagna rappresentava una delle realtà prossime alla saturazione della capacità aggiuntiva di posti letto in Terapia Intensiva (95,18%), mentre il Veneto non risultava a rischio di sovraccarico ospedaliero¹²⁸¹.

Dalla breve disamina sin qui condotta, emerge come le Regioni in discorso, ciascuna seguendo proprie politiche gestionali, abbiano adottato misure di contenimento della diffusione del SARS-CoV-2, coerentemente alle risorse disponibili ed ai modelli organizzativi adottati e radicati nel tempo, peculiarità che rappresenta una delle molteplici implicazioni e sfaccettature del regionalismo.

A prescindere dalla fondatezza delle polemiche sollevate sulle presunte inefficienze del sistema sanitario regionale, è doveroso riconoscere che le Regioni si sono dovute misurare con un evento inedito, tanto eccezionale quanto devastante, che ha coinvolto, talvolta stravolgendoli, buona parte dei settori della società civile ed al quale le realtà territoriali di qualsiasi livello istituzionale non erano preparate.

“chiarimenti applicativi” delle misure previste dalle ordinanze contingibili e urgenti. Con Decreto del Presidente della Giunta S. Bonaccini, in attesa del formale insediamento della Giunta regionale, ha nominato il Commissario ad acta, il Dott. S. Venturi, per «rafforzare ulteriormente le misure di sorveglianza sanitarie adottate per il periodo di tempo necessario e sufficiente a prevenire, contenere e mitigare la diffusione di malattia infettiva diffusiva COVID -19» e poter così «garantire una risposta coordinata ed unitaria del sistema regionale all'emergenza sanitaria» con il compito di svolgere anche l'«attività di comunicazione istituzionale, il compito di impartire, ove necessario, direttive alle strutture del Sistema Sanitario Regionale più interessate, sotto il profilo della tutela sanitaria, dagli interventi di contrasto alla diffusione del fenomeno epidemico» (DPRG 28 del 5 marzo 2020, reperibile su https://www.osservatoriosullefonti.it/emergenza-covid-19/fonti-regionali/emilia-romagna/emilia-romagna-atti-del-presidente-della-giunta_/2816-emcovid-emiliarom7); A.C. VISCONTI, *L'approccio regionale di contrasto all'emergenza sanitaria nazionale*, cit., p. 886.

¹²⁷⁹ Sintesi svolta da ALTEMS (gruppo di lavoro: A. CICHETTI, M. BASILE, E. DI BRINO, M. GIOVANNA DI PAOLO, L. GIORGIO, F. RUMI E A. TATTOLI), *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 Focus su Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio Instant REPORT#1: 31 Marzo 2020*, p. 26.

¹²⁸⁰ La Lombardia ha impiegato il 17,77 % della «propria dotazione strutturale di posti letto di terapia intensiva», ossia sta utilizzando i posti letto che dovrebbero essere destinati a pazienti non affetti da Covid 19, ALTEMS (gruppo di lavoro: A. CICHETTI, G. DAMIANI, M. L. SPECCHIA, E. ANESSI PESSINA, A. CIFALINÒ, G. SCARATTI, P. SACCO, E. CANTÙ, S. VILLA, G. MONOLO, R. REINA, M. BASILE, F. A. CAUSIO, R. DI BIDINO, E. DI BRINO, M. G. DI PAOLO, A. DI PILLA, C. FAVARETTI, F. M. FERRARA, I. GABUTTI, M. V. GALLO, L. GIORGIO, A. GRIECO, R. LAURITA, M. D. NATURALE, M. PIRIA, M. T. RICCARDI, F. RUMI, M. SAPIENZA, A. SILENZI, L. SIVIERO, A. TATTOLI, E. XOXI, M. VENTURA, C. L. CRISTOFARO, W. VESPERI), *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 49°*, “Instant Report COVID-19” di ALTEMS, 22 aprile 2021, p. 4.

¹²⁸¹ ALTEMS, *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 49°*, “Instant Report COVID-19” di ALTEMS, 22 aprile 2021, cit., p. 4.

7.6. Riflessioni a partire dall'emergenza sanitaria a livello regionale: il regionalismo differenziato un "sogno (ir)realizzabile"?

L'emergenza non è ancora superata¹²⁸², ma è evidente come le Regioni abbiano ricoperto – e stiano continuando a rivestire - il ruolo di protagoniste indiscusse nella *governance* della crisi sanitaria. L'emergenza ha, indubbiamente, richiesto un'azione coordinata ed un contegno collaborativo tra i diversi soggetti e livelli istituzionali e che, soprattutto nelle fasi più critiche, non ha potuto estrinsecarsi nella più ampia concertazione e co-decisione delle misure che, invece, devono essere assunte in via d'urgenza. Ciononostante, pur nella c.d. fase 1 non è del tutto mancato il coinvolgimento delle Regioni che, oltre a dare attuazione alle previsioni governative, sono state "sentite" anche se prevalentemente ai soli fini dell'adozione di misure territoriali specifiche (vedasi le Ordinanze del Ministero della Salute territorialmente applicate).

Pertanto, è innegabile che le Regioni hanno assunto un ruolo fondamentale per garantire l'effettività delle misure di contrasto alla pandemia che, altrimenti, sarebbero rimaste lettera morta, a conferma della necessità che il settore sanitario sia affidato ad un'organizzazione multi-livello¹²⁸³. Invero, le misure di contenimento disposte e applicate in sinergia tra lo Stato e le Regioni (si pensi, ad esempio, alle ordinanze del Ministro della Salute assunte d'intesa con le Regioni¹²⁸⁴), i numerosi interventi di implementazione della rete ospedaliera e assistenziale, di prevenzione, monitoraggio, contrasto alla diffusione del virus, sono stati resi possibili anche grazie ai provvedimenti d'urgenza assunti dal Governo che hanno previsto una disciplina provvisoria e in parte derogatoria al fine di incrementare il personale medico disponibile e massimizzare la capacità delle strutture ricettive¹²⁸⁵.

Quanto al profilo strettamente sanitario, a dispetto di chi paventa una ri-centralizzazione della sanità, nell'emergenza che il nostro Paese sta attraversando non può non rilevarsi che - al netto delle inefficienze, delle criticità e degli errori cui è stato dato un grande seguito

¹²⁸² Con d.l. n. 52/2021, entrato in vigore il 23 aprile 2021, è stato prorogato lo stato di emergenza al 31 luglio 2021.

¹²⁸³ C. BUZZACCHI, *Le regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in Riv. AIC, www.osservatorioaic.it, n. 1/2021, p. 284; C. BUZZACCHI, *Rifinanziamento della sanità pubblica e Mes: un caso di liaisons non così tanto dangereuses*, in www.lacostituzione.info, 24 aprile 2020, p. 1; C. cost. 169/2017, 62/2020.

¹²⁸⁴ A decorrere dal 22 febbraio 2020, si è assistito ad un susseguirsi di circolari ministeriali che hanno fornito importanti raccomandazioni, indicazioni, istruzioni e chiarimenti riconoscendo alle amministrazioni regionali discrezionalità nell'attuazione che non hanno mancato, tuttavia, di sottolineare la responsabilità facente capo alle direzioni sanitarie regionali. La prima circolare ministeriale contenente indicazioni e chiarimenti sulla gestione sanitaria del paziente sintomatico è del 22 febbraio 2020 e riguarda essenzialmente l'attività di Triage, accesso al Pronto Soccorso, il trasferimento dei soggetti sintomatici, raccomandando specifiche procedure di vestizione/svestizione del personale sanitario. Si tratta di "raccomandazioni", "indicazioni", "chiarimenti" cui, tuttavia, le Regioni – *rectius* i Direttori Generali, i Direttori Sanitari e Aziendali, i Direttori dei Medici - devono dare attuazione e di cui sono responsabili. M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, cit., p. 312, F. ZAMMARTINO, B.N. ROMANO, *Il complesso e frammentario sistema dei poteri normativi statali e locali nella gestione dell'emergenza da Covid-19*, cit., p. 126.

¹²⁸⁵ Si pensi, ad es., al d.l. n. 14/2020 ("Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19") - abrogato, con decorrenza 30 aprile 2020, dall'art. 1, comma 2, L. 27/2020 -, d.l. n. 18/2020, il c.d. "decreto Cura Italia" ("Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"), conv. in l. n. 27/2020, d.l. n. 34/2020, c.d. "decreto rilancio" ("Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"), conv. con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77; C. BUZZACCHI, *Le regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, cit., p. 281 ss.

mediatico - «l'istituto Regione [...] ha retto¹²⁸⁶ » di fronte ad un evento inedito, imprevedibile e catastrofico al quale qualsiasi Istituzione si è trovata impreparata.

Se la differenziazione nella gestione della pandemia ha destato perplessità e polemiche, è legittimo chiedersi come e se, un sistema sanitario “centralizzato” avrebbe potuto affrontare l'emergenza¹²⁸⁷ e assicurare quel “nucleo irriducibile” dei diritti fondamentali della persona¹²⁸⁸ che trova nel diritto alla salute una delle sue più elevate manifestazioni.

Invero, le Regioni (quanto meno quelle considerate) hanno gestito l'emergenza inserendosi nel solco tracciato dalle disposizioni dell'esecutivo, dalle istruzioni, raccomandazioni e dalle ordinanze ministeriali, ma fedeli ai propri modelli di *governance* che rappresentano l'emblema del pluralismo istituzionale che vede nel sistema sanitario una delle sue più alte espressioni. Ciò grazie ai lungimiranti interventi del Legislatore, dapprima ordinario e successivamente costituzionale, persuaso dall'idea che il decentramento delle funzioni e la relativa responsabilizzazione dei rappresentanti delle Regioni in tale settore avrebbe assicurato l'efficienza delle prestazioni (aspettativa, peraltro, in linea con la logica sottesa al principio di sussidiarietà verticale *ex art. 118 c. 1° Cost.*¹²⁸⁹).

¹²⁸⁶ U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, cit., p. 537.

¹²⁸⁷ Secondo R. BIN «Ricentralizzare il servizio sanitario distruggerebbe invece tutto quello che in tante regioni si è fatto e riporterebbe la garanzia dell'effettività dei nostri servizi nelle mani di una burocrazia ministeriale che non si mostra capace di esercitare nemmeno le funzioni fondamentali che oggi le sono assegnate», in www.lacostituzione.info.it, cit.

¹²⁸⁸ Come in più occasioni affermato dalla Corte Costituzionale, il diritto alla salute costituisce prerogativa che deve essere assicurata al cittadino anche quando si trovi al di fuori dei confini nazionali, ha «il diritto alle cure gratuite» e, precisa la Corte, deve essere «assicurato anche al cittadino che, in disagiate condizioni economiche, si rechi all'estero» (Considerando 5). La tutela del diritto alla salute, dunque, non deve essere «subordinata ad alcun parametro di reddito [...]. Ciò denota che il diritto alla salute, qui declinato come diritto all'assistenza in caso di malattia, ha assunto una configurazione legislativa che ne rispecchia la vocazione espansiva» (considerando 4, par. 3). Così, tra le molte pronunce, C. Cost. n. 303/1999, «[...] Questa Corte ha ripetutamente affermato che la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone; ma ha anche precisato (sentenze nn. 267 del 1998, 416 del 1995, 304 e 218 del 1994, 247 del 1992, 455 del 1990) che le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (Considerando 3). vedasi altresì, C. Cost. nn. 304/1994, 252/2001, 354/2008; M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, in Osservatorio di diritto sanitario, in *Federalismi*, www.federalisimi.it, 15 novembre 2017, p. 10-11.

¹²⁸⁹ In risposta alle ventilate politiche di ri-centralizzazione, occorre forse ricordare quale fosse la condizione del sistema sanitario nazionale prima della riforma del 1978, si trattava di un sistema inefficiente, ove le prestazioni assistenziali erano prevalentemente ad appannaggio di enti caritatevoli e mutualistici che non riuscivano a far fronte alla richiesta sanitaria né alla relativa spesa sanitaria. Sull'onda di tale profonda crisi dell'assistenza sanitaria, si era reso necessario l'intervento dello Stato, dapprima con l. n. 833/1978, istitutiva del sistema sanitario nazionale, successivamente attuando un progressivo decentramento delle funzioni e delle competenze in favore delle Regioni.

Nella riforma del 2001 - che ha costituito il coronamento di questo processo - a ben vedere, si può scorgere una notevole lungimiranza del Legislatore, come affermato da un'autorevole voce «La riforma costituzionale del 2001, tanto deprecata, in una cosa aveva visto giusto: rafforzando un modello in cui i servizi sociali (sanità inclusa) avrebbero dovuto essere collocati in periferia (uso il condizionale, perché l'attuazione della riforma l'ha smentita in molti punti nevralgici), ha però dotato lo Stato di due strumenti fondamentali: la definizione dei “livelli essenziali” dei servizi (i famosi LEP o LEA) e il potere di

Tuttavia, l'emergenza ha riscoperto antichi dissapori, recuperando il tradizionale dibattito sull'allocazione delle risorse finanziarie che, in considerazione dell'ingente «pressione sulle strutture sanitarie», è riemerso «nella sua drammatica evidenza¹²⁹⁰». La differenziazione – e non in ambito sanitario - richiede la necessaria interazione multi-livello tra organi istituzionali che non può - e non dovrebbe - risolversi nella mera previsione da parte dello Stato del “budget” da destinare alla sanità locale, da un lato, e nell'unilaterale gestione da parte delle amministrazioni locali, dall'altro.

Come è stato osservato, l'epidemia può essere l'occasione per «fare qualche cosa di importante¹²⁹¹», oltre ad innescare la consapevolezza della necessità di destinare maggiori risorse al comparto sanitario, è necessario riattivare il confronto tra centro e periferia. La pandemia ha sollecitato l'urgenza di riscrivere – passando preliminarmente attraverso l'attuazione del federalismo fiscale e la determinazione dei LEP – i rapporti Stato-Regioni per dare davvero attuazione al progetto di regionalismo differenziato.

Quest'ultimo, lungi dall'essere – come è stato in passato - un *escamotage* per la rivendicazione di una speciale autonomia, deve rappresentare uno «strumento di crescita» e di «maggiore efficienza¹²⁹²» nelle mani delle Regioni, la via maestra per la programmazione, definizione, sperimentazione di politiche pubbliche differenziate per ciascun territorio¹²⁹³, da compiersi previo riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia anche nell'esercizio di competenze legislative. Un disegno che non potrà esimersi dal coinvolgere, sia nella fase progettuale che attuativa, tutti gli attori istituzionali, ivi compresi Parlamento ed Autonomie Locali.

NOTE CONCLUSIVE: LA NECESSITÀ DI VALORIZZARE LE SEDI DI RACCORDO

Alla luce della trattazione svolta, emerge piuttosto chiaramente come la pandemia, nel suo ruolo di acceleratore delle dinamiche già in atto nel sistema, abbia sottoposto a forte tensione l'ordinamento costituzionale italiano, rivelando l'instabilità dell'assetto dei rapporti tra Stato-Regioni.

In questo senso, si è cercato di dimostrare come, nel corso dell'emergenza epidemiologica contingente, siano riaffiorate, con inedita forza, alcune delle tendenze già

intervenire laddove questi non fossero garantiti sostituendo le amministrazioni locali di ogni tipo. Questo è il sistema, disegnato – come si vede – con una certa intelligenza. In esso il Governo è posto a tutela e garanzia dei nostri diritti “di prestazione”, perché, se c'è un principio sacrosanto, è che i cittadini della Repubblica devono godere degli stessi diritti, ovunque abitino. La garanzia di questi diritti è che chiunque può curarsi ovunque, può cioè scegliersi a quale struttura rivolgersi per ottenere le prestazioni di cui ha diritto, imputando i costi alla dotazione finanziaria della propria regione.[...], così R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, 3 Aprile 2020, in www.lacostituzione.info.it;

¹²⁹⁰ C. BUZZACCHI, *Rifinanziamento della sanità pubblica e Mes: un caso di liaisons non così tanto dangereuses*, in www.lacostituzione.info, cit.

¹²⁹¹ *Ivi*.

¹²⁹² L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, cit., p. 13

¹²⁹³ E. DI CARPEGNA BRIVIO *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, cit., M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 482.

note del regionalismo italiano: una *centripeta*, confortata dalla consolidata giurisprudenza costituzionale; un'altra, *centrifuga*, segnata dalla costante e pervicace domanda di spazi di decisione da parte dei Presidenti di Regione.

A partire dall'analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 è emerso come il sistema del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni risenta in modo determinante dell'ambiguità del testo costituzionale e dell'insufficienza di sedi di raccordo in grado di consentire una sintesi tra istanze unitarie ed autonomistiche.

Alle medesime conclusioni ha portato l'analisi dei *case studies*, in cui il rilevato protagonismo istituzionale dei Presidenti delle Giunte regionali campana e pugliese ha rivelato il rischio che lo stesso possa intaccare la piena attuazione del principio di unità nazionale. L'auspicata *cooperazione* tra livelli di governo nella gestione dell'emergenza, orientata dalla bussola del principio di uguaglianza e della garanzia dei diritti, in alcuni casi, sembra aver lasciato il passo ad uno spirito di *competizione*, ben lontano da quella "armonia di vedute" che dovrebbe caratterizzare un sistema dei rapporti tra Stato centrale e autonomie locali, ispirato al dettato dell'art. 5 Cost., letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Cost.

In questo quadro, la ricerca ha tentato di evidenziare la necessità di un complessivo ripensamento dei circuiti di rappresentanza degli interessi regionali in seno ai processi decisionali statali. Sul punto, ciò che sembra trasparire con più evidenza dall'indagine condotta è l'esigenza di valorizzare i risultati raggiunti dall'attuale assetto dei raccordi "verticali" tra Stato e Regioni, rafforzando le sedi che assicurano un equilibrato coinvolgimento delle autonomie.

In vero, non mancano in tal senso diverse alternative, non necessariamente coinvolgenti i Consigli regionali, ma tutte volte a garantire una maggiore integrazione e un migliore coordinamento tra gli interessi dei diversi livelli di governo: una soluzione di immediata applicabilità potrebbe essere la "messa a regime" della Commissione bicamerale per le questioni regionali, prevista dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001; ma si potrebbe anche guardare a una più compiuta istituzionalizzazione dei raccordi "orizzontali" esistenti, *in primis* la Conferenza delle Regioni, accompagnata dalla razionalizzazione dei poteri del suo Presidente. Tali interventi potrebbero rappresentare il punto di partenza di un processo di riforma ben più ampio, scevro dai rigidi posizionamenti ideologici, che sia in grado di mettere a punto il modello di regionalismo cooperativo italiano, valorizzando l'esperienza maturata nei venti anni successivi alla riforma del Titolo V alla luce dell'emergenza pandemica.

BIBLIOGRAFIA

- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008
- ALLEGRETTI U., BALBONI E., *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it, n. 1/2020
- ALLEGRETTI U., *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it, n. 1/2020
- ALLEGRETTI U., *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995
- ALTEMS, *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19* 49°, "Instant Report COVID-19" di Altems, 22 aprile 2021, <https://altems.unicatt.it/altems-report.pdf>
- ALTEMS (gruppo di lavoro: A. CICCETTI, M. BASILE, E. DI BRINO, M. GIOVANNA DI PAOLO, L. GIORGIO, F. RUMI E A. TATTOLI), *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19 Focus su Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio Instant REPORT#1: 31 Marzo 2020*, <https://altems.unicatt.it/altems-report.pdf>
- AMATO G., *Art. 16*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1977
- ANDRONIO A., *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13 - 27 marzo 2003*, n. 88, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 8/2003
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000
- ANZON DEMMING A., *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008
- ANZON DEMMING A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regione*, in www.forumcostituzionale.it, 2003
- ARENA A.I., *Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*, in Consulta OnLine, www.giurcost.org, n. 1/2021
- ATRIPALDI M., *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, in Osservatorio di diritto sanitario, in *Federalismi*, www.federalisimi.it, 15 novembre 2017
- AZZENA A., *Conferenze Stato-Autonomie territoriali* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento-volume III, 1999
- BALBONI E., *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disuguaglianza*, in *Quad. cost., riv. di dir. italiano di dir. cost.*, n. 2/2019
- BALBONI E., *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni...e l'intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna n. 1/2017
- BALBONI E., BRUNETTI L., *Il ruolo dei Cal nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost. con particolare riferimento alla Lombardia*, in *Le Regioni*, n. 1/2011
- BALBONI E., *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Ist. del fed.*, 2001
- BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1996
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989
- BALDI B., PROFETI S., *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2020

BALDINI V., *Emergenza sanitaria e personalismo "asimmetrico" nelle politiche regionali. Aspetti problematici e rischiosi*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2020

BALDINI V., *Emergenza sanitaria e stato di prevenzione*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2020

BALDUZZI R., CARPANI G. (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Il Mulino, 2013

BARBERA A., *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 2 ottobre 2012

BARBERA A., COCOZZA F., CORSO G., *Le situazioni soggettive*, in AMATO G. – BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, I, 1997

BARBERA A., *I principi costituzionali della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967

BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 2018

BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984

BARTOLOMEI F., voce *Ordinanza* (dir. amm.) in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980

BELFIORE G., *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2012

BELLETTI M., *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in Osservatorio Costituzionale, www.osservatorioaic.it, n. 3/2020

BENVENUTI M., *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2012

BERGONZINI G., *Del federalismo fiscale al contrario: i contributi forzosi degli enti locali al bilancio dello Stato*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 8/2018

BERTI G., *Commento all'art. 5*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1982

BERTOLINO C., MORELLI A., SOBRINO G., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: le ragioni di un Convegno*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dip. di giur. Università di Torino, www.dirittiregionali.it, n. 17/2020

BERTOLINO C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007

BETTINELLI E., RIGANO F. (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004

BIFULCO R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in (a cura di) BERTOLINO C., CERRUTI T., OROFINO M., POGGI A., *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Vol. I, Ed. Scientifiche italiane, memorie del dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, n. 16/2020

BIFULCO R., CELOTTO A. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015

BIFULCO R., *Art. 5*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006

BIFULCO R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006

- BIN R., *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in www.lacostituzione.info.it, 3 aprile 2020
- BIN R., *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in Forum di quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 16 marzo 2019
- BIN R., FALCON G. (a cura di), *Diritto regionale*, Il Mulino, II ed., 2018
- BIN R., *L'attuazione dell'autonomia differenziata, relazione al Convegno di Torino «A che punto è l'autonomia regionale differenziata?»*, in www.robertobin.it, 20 aprile 2017
- BIN R., *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente* (intervento al Seminario "Il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni"), Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Roma, 6 aprile 2017
- BIN R., *Le prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 2016
- BIN R., *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007
- BIN R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia: Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2006
- BIONDI F., *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019
- BOGGERO G., *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le regioni. prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra stato e regioni in tema di covid-19*, in www.dirittiregionali.it, n. 1/2020
- BONOMI A., RODIO R.G., *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in www.dirittifondamentali.it, 2/2017
- BUZZACCHI C., *Le regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in *Riv. AIC*, www.osservatorioaic.it, n. 1/2021
- BUZZACCHI C., *Rifinanziamento della sanità pubblica e Mes: un caso di liaisons non così tanto dangereuses*, in www.lacostituzione.info, 24 aprile 2020
- CALISE M., *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000
- CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Misure sull'emergenza coronavirus (COVID-19) - Quadro generale*, XVIII legislatura, 10 Maggio 2021 (disponibile al link <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/iniziative-per-prevenire-e-contrastare-la-diffusione-del-nuovo-coronavirus.html>)
- CAMERLENGO Q., *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, n. 4/2020
- CAMPIONE V. - POGGI A., *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, Il Mulino, 2009
- CANDIDO A., *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2016
- CARAVITA B., *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, 21 aprile 2021
- CARAVITA B., *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in www.federalismi.it, n. 6/2020
- CARDONE A., *Il rapporto tra ordinanze del governo e decreti-legge*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2012

CARETTI P., *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, della forma di governo e sulla forma di stato*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. speciale 2020

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, G. Giappichelli Editore, V ed., 2019

CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012

CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011

CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2001

CARETTI P., *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale, 4-5/2008

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2005

CARETTI P., *Una seconda riforma peggiore della prima: note e critiche sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2004

CARETTI P., *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze?"*, in *Le Regioni*, n. 5/2002

CARETTI P., *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000

CARIDÀ R., *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Cedam, Milano, 2018

CARLI M., *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 21/2019

CARPANI G., *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in www.astrid-online.it, 2011

CARPANI G., *La collaborazione strutturata tra regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" e "orizzontali"*, in www.federalismi.it, n. 19/2009

CARPANI G., *La Conferenza stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006

CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2006

CARROZZINO P., *Libertà di circolazione e soggiorno, principio di legalità e gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2020

CARTABIA M., LAMARQUE E., *I diritti dei cittadini*, in ONIDA V. – PEDRAZZA GORLERO M. (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2014

CARTABIA M., *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 Aprile 2020 ([disponibile sul sito www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it))

CARULLO G., PROVENZANO P. (a cura di), *Le regioni alla prova della pandemia da covid-19, Dalla Fase 1 alla Fase 3*, in Collana CERIDAP, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, in <https://ceridap.eu>

CARUSO C., *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in www.gruppodipisa.it, n. 1/2021

CARUSO C., *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, www.questionegiustizia.it, 13 aprile 2021

CARUSO C., *La garanzia dell'unità nella Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020

- CASTIELLO M., MAZZOLA G., *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, luglio 2020
- CASULA M., TERLIZZI A., TOTH F., *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, in Riv. It. di Pol. Pubbl., n. 3/2020
- CATELANI E., *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2020
- CATELANI E., *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, 2020
- CATELANI E., *Il rapporto fra Stato e Regioni al tempo del coronavirus. Una premessa*, in www.gruppodipisa.it, n. 2/2020
- CECCHETTI M., *Intervento al Seminario "Tutela della salute: problema regionale, statale o internazionale? La Corte costituzionale e la sentenza n. 37 del 2021"*, organizzato dalla rivista Federalismi, CesDirSan e FORMAP, 12 aprile 2021
- CECCHETTI M., *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in Federalismi, www.federalismi.it, n. 34/2020
- CECCHETTI M., *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti, www.osservatoriosullefonti.it, 26 marzo 2011
- CERGA - BOCCONI (a cura di), *Rapporto Oasi 2018, Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario italiano*, <https://www.cergas.unibocconi.eu>
- CERRUTI T., *Regioni ed indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Edizioni scientifiche italiane, 2020
- CHERCHI B., *Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'Assemblea costituente*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1981
- CIARDO C., *Il servizio sanitario nazionale alla prova dell'emergenza Covid-19: il rischio di una sanità diseguale*, Biolaw Journal, Riv. di biodiritto, www.rivista.biodiritto.org, n. 2/2020
- CLEMENTI F., *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in Osservatorio costituzionale, www.osservatorioaic.it, n. 3/2020
- COLONNA F., *Stato di pericolo pubblico e sospensione dei diritti di libertà dei cittadini*, in *Dem. Dir.*, 1967
- COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»* (DOC. XVII-BIS N. 7), 13 Ottobre 2016 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1000178.pdf>)
- CONZUTTI A., *Un "vaccino processuale" per combattere il COVID-19? La prima "storica" pronuncia di sospensiva*, in Forum di Quaderni Costituzionali, www.forumcostituzionale.it, n. 1/2021
- CORTESE F., *La burocrazia «incolpevole». Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2020
- CORTESE F., *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1/2020

CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017

CORTESE F., *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, n. 3/2010

CORVAJA F., *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2019

COSTA G., *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, 9/2021

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1993

CRISAFULLI V., *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*. in *Giur. It.*, 1956

CUOCOLO L. (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in www.federalismi.it, 5 maggio 2020

CUOCOLO L., GALLARATI F., *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021

CUOCOLO L., *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in www.dpceonline.it, n. 2/2020

CURRERI S., *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020

D'ALOIA A., *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei "propri confini"*, in www.dirittifondamentali.it, 18 aprile 2020

D'AMICO G., *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in www.forumcostituzionale.it, n. 1/2017

D'ATENA A., *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116, u.c. Cost.)*, in *Riv. AIC*, www.osservatorioaic.it, n. 4/2020

D'ATENA A., *Diritto regionale*, G. Giappichelli Editore, IV ed., 2019

D'ATENA A., *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Rass. parl.*, n. 1/2007

D'ATENA A., *Materie legislative e tipologie di competenze*, in *Quad. cost.*, 2003

D'ORLANDO E., *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2020

DE CESARE G.C., *Media and politics: il sistema politico-istituzionale e i mezzi di comunicazione di massa*, in ID. (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Luiss Guido Carli, Roma, 2011

DE DONNO M., MESSINA P., *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia- Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Osservatorio Regionale, Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018

DE FAZI S., BENVIGNATI F. (a cura di), *Dossier autonomia differenziata*, Dipartimento Studi e Ricerche – Osservatorio Giuridico, www.acli.it, 1° luglio 2019

DE MARCO E., *La negoziazione legislativa*, Cedam, Padova, 1984

DE MINICO G., *Costituzione, emergenza, terrorismo*, Jovene, Napoli, 2017

DE SIERVO U., *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1989

DEL PRETE F., *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2020

- DELL'ATTI L., *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 www.osservatorioaic.it, n. 1/2021
- DELL'ATTI L., *Tutela della salute e modelli differenziati di governance. Il regionalismo sanitario nella dialettica fra unità e autonomia*, in Riv. AIC, www.osservatorioaic.it, n. 3/2020
- DELLEDONNE G., PADULA C., *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4/2020
- DEMURO G., *Art. 16*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006
- DI CAPUA V., FORGIONE I., *Salus rei publicae e potere d'ordinanza regionale e sindacale nell'emergenza covid-19*, in *Giornale Dir. Amm.*, n. 3/2020
- DI CARPEGNA BRIVIO E., *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, in *Le Regioni*, n. 4/2019
- DI COSIMO G., MENEGUS G., *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue n. 1/2020
- DI COSIMO G., MENEGUS G., *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2020
- DI MAJO L., *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in Riv. AIC, www.osservatorioaic.it, n. 1/2020
- DICKMANN R., *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 4/2021
- DICKMANN R., *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 5/2019
- DOCUMENTO DEL DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE del 2019, *Spesa regionalizzata*, <http://www.astrid-online.it/static/upload/spes/spesa-statale-regionalizzata-appunto-2.pdf>
- DOLSO G., *Circolare liberamente. Principi, interpretazioni e disciplina emergenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021
- EUROPOLIS LOMBARDIA, Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione, *Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale, il regionalismo differenziato nel nuovo art. 116 comma terzo della Costituzione*, rapporto intermedio giugno 2016, in www.sipotra.it
- FALCON G., *Dall'emergenza COVID, pensando al futuro del sistema sanitario*, in *Le Regioni*, n. 3/2020
- FERIOLI E., *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e eguaglianza*, in *Le Regioni*, n. 2/2006
- FIERRO M., NEVOLA R., DIACO D. (a cura di), *La tutela dei diritti e i vincoli finanziari*, Quaderno di giurisprudenza costituzionale, disponibile in www.cortecostituzionale.it, maggio 2013
- FIORE C., FIORE S., *Diritto penale. Parte generale*, UTET, Torino, 2016

FROSINI T. E., *Le Regioni colorate e differenziate: come combattere la pandemia nei territori*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/2021

FUCITO L. (a cura di), *Emergenza COVID-19: competenze dello Stato e delle Regioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale (Sentenza n. 37 del 2021)*, Dossier dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali del Senato, 2021

FUCITO L., FRATI M. (a cura di), *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia – Romagna, Lombardia e Veneto*, in *Dossier Servizio Studi del Senato*, n. 16, maggio 2018

FURLAN F., *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi del Covid-19*, in www.federalismi.it, n. 26/2020

G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2020

GALIZIA M., *La libertà di circolazione e soggiorno (dall'Unificazione alla Costituzione repubblicana)*, in P. BARILE, *La pubblica sicurezza. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1967

GALLO F., *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017

GALLO F., *Dal federalismo al regionalismo differenziato*, in *Riv. della Corte dei Conti*, n. 5/2019

GATTA G., *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in www.sistemapenale.it, 2 aprile 2020

GIANFRANCESCO E., *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta OnLine*, www.giurcost.org, n. 1/2020

GIANFRANCESCO E., *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in www.issirfa.cnr.it

GIANNINI M.S., *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 3a ed. 1993

GIANNINI M.S., *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur.compl.cass.civ.*, XXVII, I quadr. 1948, ora in *Id.*, Scritti, vol. II, Milano, 2002

GIORDANO D., *De Luca. La comunicazione politica di Vincenzo De Luca da sindaco a social star*, Area Blu, Cava de Tirreni, 2021

GOISIS F., *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018

GRASSI S., *Costruire il dopo: le istituzioni*, in C. PARAVATI (a cura di), *Covid-19: costruire il futuro. Economia, ambiente, scuola e giustizia sociale*, Com Nuovi Tempi, 2020

GRASSI S., *Settant'anni della Costituzione della Repubblica; gli sviluppi della Costituzione*, Accademia La Colombaria, 18 gennaio 2018

GRIFFI A. P., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Riv. dir. pubbl. eur.*, *Rassegna online*, numero speciale n. 2/2019

GRISOSTOLO F. E., *la tutela del diritto alla salute dello straniero in Italia e in Francia*, in *Riv. AIC*, www.osservatorioaic.it, n. 2/2018

GUERRA M. C., *Autonomia regionale differenziata: verso la secessione dei ricchi?*, in *Le Regioni*, n. 2/2019

- IACOVIELLO A., COLASANTE P., *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2017
- KATZ, R. MAIR P., *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*, in *Party Politics*, 1995
- LAMARQUE E., *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in *Giustizia Insieme*, www.giustiziainsieme.it, 26 gennaio 2021
- LANEVE G., *Istruzione, identità culturale e Costituzione: le potenzialità di una relazione profonda, in una prospettiva interna ed europea*, in www.federalismi.it, n. 24/2012
- LATTANZI G., *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, in www.giustiziainsieme.it, 2 aprile 2020
- LIBERTINI C. (a cura di), *Andrea Orlando: "La Sanità torni al governo, questa la prima riforma dopo la crisi*, 4 aprile 2020, in www.lastampa.it
- LIPPOLIS V., *Un Parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, in www.federalismi.it, n. 3/19
- LIPPOLIS V., *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. parl.*, n. 1/2007
- LONGO E., *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. spec., 2020
- LONGO E., *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Eum, Macerata, 2007
- LUCARELLI A., *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, www.osservatorioaic.it, n. 2/2020
- LUCARELLI A., *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Riv. di dir. pubbl. eur.*, rassegna online, n. speciale 2/2019
- LUCIANI M. – CIOLLI I., *Le Parlement au temps du coronavirus, Italie*, in *Étude Fondation Robert Schuman*, 2020
- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2020
- LUCIANI M., *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in CATELANI E., CERRINA FERONI G., GRISOLIA M. C. (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011
- LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, n. 3/2002
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995
- LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994
- LUPO N., *L'art. 116, terzo comma, della Costituzione: una norma (e un'opportunità) da prendere sul serio*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, n. 4/2019
- LUPO N., *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una «rivalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007

LUPO N., *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, n. 1/2007

MACI P., *Il cortocircuito del sistema istruzione tra emergenza sanitaria ed emergenza educativa*, in www.dirittifondamentali.it, n. 2/2021

MAINARDIS C., *Art. 120*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006

MALLARDO S. (a cura di), *Documentazione e interventi delle Regioni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19 e relativa giurisprudenza amministrativa*, in www.federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19 (aggiornato al 1° luglio 2020)

MALO M., *Le Regioni e la pandemia. Variazioni sul tema*, in *Le Regioni*, n. 2/2020

MANCINI M., *La "materia penale" negli orientamenti della Corte EDU e della Corte costituzionale, con particolare riguardo alle misure limitative dell'elettorato passivo*, in www.federalismi.it, n. 1/2018

MANDATO M., *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2020

MANGIAMELI S., *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti regionali*, www.dirittiregionali.it, n. 3/2020

MANGIAMELI S., *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11, legge cost. n. 3 del 2001*, in ID., *Lecture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2011

MANGIAMELI S., *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, in *Quaderni di Teoria del diritto e dello stato*, Aracne, Roma, 2008

MANGIAMELI S., *Evoluzione del sistema regionale. Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2007

MANGIAMELI S., *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 5/2004

MARAZZITA G., *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, Guffrè, 2003

MARINI F.S., *La «pseudo collaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, n. 3/2001

MASSA PINTO I., *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in www.questionegiustizia.it, 18 marzo 2020

MAZZAROLI L.A., *«Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra-ordinem, con ovvio conseguente strapotere della p.a. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri*, in www.federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19/20

MAZZAROLI L. A., *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla "bozza di legge-quadro" consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana, e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 21/2019

MAZZIOTTI DI CELSO M., *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enc. dir.*, VII, 1960

MAZZIOTTI M., *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964

MENEGUS G., *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, n. 2/2021

MERLONI F.S., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002

MEZZANOTTE M., *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in Consulta OnLine, www.giurcost.org, n. 1/2021

MINISCALCO N., *Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge (note a margine di Corte costituzionale, ord. n. 4 del 14 gennaio 2021)*, in Consulta OnLine, www.giurcost.org, n. 1/2021

MINNI F., A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013

MOBILIO G., *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fascicolo speciale 2020

MORANA D., *Ma è davvero tutta profilassi? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, n. 2/2021

MORANA D., *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normative*, in *Osservatorio costituzionale*, www.osservatorioaic.it, n. 1/2018

MORANA D., *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2003

MORBIDELLI G., *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 2016

MORELLI A., *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020

MORELLI A., *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020

MORELLI A., POGGI A., *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, www.dirittiregionali.it, n. 2/2020

MORRONE A., *Intervento al seminario "Il regionalismo italiano ha ancora un futuro?"*, organizzato dall'Università degli Studi di Cagliari e dall'Università degli Studi di Torino, 16 aprile 2021

MORRONE A., *Fonti normative*, Bologna, Il Mulino, 2020

MORRONE A., *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009

MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007

MORRONE A., *Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2006

MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2003

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976

MORTATI C., *Rimpatrio obbligatorio e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1960

MUSELLA F., *I poteri di emergenza nella repubblica dei Presidenti*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/2020

- MUSELLA F., *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo e network analysis*, Jovene, Napoli, 2014
- NASTASI V., *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionale, www.forumcostituzionale.it, 31 maggio 2018
- OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in Federalismi, www.federalismi.it, n. 6/2019
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992
- PALLANTE F., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in Federalismi, www.federalismi.it, n. 20/2019
- PALLANTE F., *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia, e Emilia Romagna?*, in Federalismi, www.federalismi.it, n. 6/2019
- PARISI S., *Non solo ordinanze, la Campania tra atti paranormativi e decisioni giudiziarie*, in *Le Regioni*, n. 4/2020
- PELLEGRINO P., *La politica sanitaria in Italia: dalla riforma legislativa alla riforma costituzionale*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS Department of Public Policy and Public Choice – POLIS, paper n. 62/2005
- PERFETTI, L.R., *Sullo statuto costituzionale dell'emergenza. Ancora sul diritto pubblico come violenza o come funzione dei diritti della persona*, in *P.A. persona e amministrazione*, n. 2/2020
- PESARESI E., *La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la materia "tutela della salute": la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2006
- PICCIRILLI G., *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale, Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/2018
- PIERRI M., *Le misure restrittive del diritto all'istruzione nell'esperienza "eccentrica" della Regione Puglia*, (in corso di pubblicazione) in *Diritti Regionali*, n. 1-2/2021
- PIERRI M., *Il bilanciamento tra diritto alla salute e all'istruzione ai tempi del Covid-19, tra poteri del Governo e dei "Governatori": il caso della Puglia*, in www.osservatorioaic.it, n. 6/2020
- PINELLI C., *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Amministrazione in Cammino*, 29 aprile 2020
- PINELLI C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002
- PIRAINO A., *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in Federalismi, www.federalismi.it, n. 8/2019
- PIZZETTI F., *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000
- POGGI A., *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in www.federalismi.it, n. 25/2020

- POGGI A., *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, paper 8 gennaio 2020
- POGGI A., *Corte Costituzionale e principio di “lealtà” nella collaborazione tra Stato e Regioni per l’esercizio delle funzioni*, in www.federalismi.it, n. 19/2017
- POGGI A., BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in www.federalismi.it, n. 25/2016
- POGGI A., *L’analisi scientifica*, in CAMPIONE V. - POGGI A., *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l’autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, Il Mulino, 2009
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto per Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggetto: Applicazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia – Romagna*, 19 giugno 2019, disponibile su <https://www.roars.it/online/wp-content/uploads/2019/06/Appunto-su-116-COST.pdf>
- PROZZO A., *Il principio di leale collaborazione quale “bussola” dell’emergenza*, in *Diritti regionali*, n. 3/2020
- PUBUSA A., *Art. 120*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985
- RAFFIOTTA E.C., *Norme d’ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna, 2020
- RAFFIOTTA E.C., *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da Coronavirus*, in www.rivista.biodiritto.org, n. 1/2020
- RAZZANO G., *Inquadramento costituzionale delle ordinanze di protezione civile*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Brescia, Grafo Edizioni, 2011
- ROMANO S., *Sui decreti-legge e lo stato d’assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Riv.dir.pubbl. e pubbl.amm.in Italia*, n. 1/1909
- ROMBOLI R., *L’incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta OnLine*, www.giurcost.org, n. 3/2020
- RONCHETTI L., *L’attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali di integrazione*, in www.costituzionalismo.it, Saggi, parte II, n. 1/2020
- RONGA U., *Il Governo nell’emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in www.nomos-leattualitaneldiritto, n. 1/2020
- RONGA U., *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
- RONGA U., *La selezione delle candidature*, in www.rivistadelgruppodipisa.it, n. 3/2019
- RONGA U., *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente*, in www.federalismi.it, n. 12/2020
- RONGA U., *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018
- RONGA U., *Legislazione negoziata, sistema dei partiti e network analysis nella forma di governo regionale*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli Jovene, 2014

ROSSI E., *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in Osservatorio costituzionale, n. 2/2021

RUGGERI A., *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in Le Istituzioni del Federalismo, Quaderni, n. 2/2010

RUGGERI A., *Il diritto all’istruzione (temi e problemi)*, in Riv. giur. della scuola, 2008

RUGGERI A., *Devolution, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 24 aprile 2003

RUGGERI A., *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in Dir. e soc., n. 1/2001

RUGGIU I., *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in Le Regioni, n. 2-3/2011

SANDULLI A., *La conferenza stato-regioni e le sue prospettive*, in Le Regioni, 1995

SANDULLI M.A., *Il giudice amministrativo come giudice dell’emergenza*, Webinar Fondazione Occorsio – 12 aprile 2021, in www.giustizia-amministrativa.it

SANTOMAURO G., *Sicurezza e frontiere: le politiche migratorie nell’emergenza europea e italiana*, in www.federalismi.it, n. 13/2021

SAVASTANO F., *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 www.federalismi.it, n. 28/2020

SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, Roma, 2009

SCACCIA G., *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in Giur. cost., 2005

SCUDIERO M., *Note sull’art. 120 della Carta costituzionale*, in Rass. dir. pubbl, 1963

SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Le misure di contenimento del contagio nei Dpcm di attuazione - con Testo a fronte tematico dei Dpcm dal 7 agosto al 3 novembre 2020*, XVIII legislatura, dossier n. 306/1, 9 novembre 2020 (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01179406.pdf>)

SERVIZIO STUDI – DOCUMENTAZIONE E RICERCHE PRESSO LA CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V - La giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza legislativa concorrente (seconda edizione)*, 15 marzo 2021

SILVESTRI G., *Covid e Costituzione*, in www.unicost.eu, 10 aprile 2020

SOBRINO G., *Misure “anti-Covid” e Costituzione: il T.A.R. Calabria promuove “a pieni voti” il Governo ed esalta le esigenze di unità nella gestione dell’emergenza sanitaria*, nota a T.A.R. Calabria, Sez. I, 9 maggio 2020, n. 841, in www.osservatorioaic.it, n. 5/2020

STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2020

STAIANO S., *Il regionalismo differenziato debolezza teorica e pratica del conflitto*, in www.gruppodipisa.it, n. 3/2019

STAIANO S., *La rappresentanza*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2017

STAIANO S., *Costituzione italiana: Articolo 5*, Carocci, Roma, 2017

STAIANO S., *Forma di governo e sistema dei partiti una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in ID. (a cura di) *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014

STAIANO S., *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti* in www.federalismi.it, n. 3/2012

STAIANO S., *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in www.federalismi.it, n. 2/2007

STAIANO S., *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990

TAMBURRINI V., *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in A. D'ATENA (a cura di), *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008

TARLI BARBIERI G., *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 2/2020

TARLI BARBIERI G., *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2019

TONIATTI R., *L'autonomia regionale ponderata*, in *Le Regioni*, n. 4/2017

TRANQUILLI S., *Ai più importanti bivi, non c'è segnaletica. I conflitti stato-regioni tra giudice amministrativo e Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, n. 2/2021

TROILO S., *Titolo V e nuova governance del sistema scolastico, tra Stato, regioni e autonomie locali. Il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome*, in *Forum di Quad. cost.*, www.forumcostituzionale.it, n. 6/2013

TROISI M., *Il diritto all'istruzione nelle ordinanze "creative" del Presidente della Regione Puglia in tempi di pandemia da Covid-19*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2021

TROISI M., *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni in materia d'istruzione. I riflessi sulla involuzione del settore*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2018

TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012

TUBERTINI C., *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in www.istituzionidelfederalismo.it, numero speciale 2020

TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 18/2018

TUBERTINI C., *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali*, in www.astrid-online.it, 2005

VASSALLI G., *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti in memoria di Piero Calamandrei*, Cedam, Padova, 1957

VENTURA S., *La gestione della crisi e il meaning-making. Narrazione e manipolazione nelle conferenze stampa di Giuseppe Conte durante la pandemia da coronavirus*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2020

VERNATA A., *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, commenti, parte III, n. 2/2019

VIOLINI L., *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, in Osservatorio sulle fonti, www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2019

VIOLINI L., *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in www.osservatorioaic.it, n. 4/2018

VISCONTI A.C., *L'approccio regionale di contrasto all'emergenza sanitaria nazionale. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, n. 4/2020

ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1984

ZAMMARTINO F., ROMANO B.N., *Il complesso e frammentario sistema dei poteri normativi statali e locali nella gestione dell'emergenza da Covid-19*, in www.amministrativamente.com, n. 2/2020

