

IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE QUALE “BUSSOLA” NELL’EMERGENZA

ALESSANDRA PROZZO

(Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
presso l’Università degli Studi di Roma Tre)

Data di pubblicazione: 8 novembre 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

ALESSANDRA PROZZO*

Il principio di leale collaborazione quale “bussola” nell’emergenza

Abstract (It.): *l'emergenza da Covid-19 ha messo a dura prova la tenuta dell'ordinamento e i rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali, mostrando come in tali situazioni sia essenziale che l'azione dei vari livelli di governo sia coordinata ed esente da conflittualità. A tal fine, è di fondamentale importanza la valorizzazione del principio di leale collaborazione, quale canone ispiratore e guida dell'operato delle istituzioni, e del «sistema delle Conferenze», sede privilegiata di confronto e dialogo tra Stato ed enti territoriali.*

Abstract (En.): *the Covid-19 emergency has severely challenged the stability of the legal system and the relations between the State, Regions and local autonomies, illustrating that in such situations the action of the different levels of government should be coordinated and exempt from conflicts. To this end, the principle of loyal collaboration should inspire and guide the Institutions; furthermore, the «sistema delle Conferenze», as a privileged instrument for discussion and dialogue between the State and local authorities, should be improved.*

* Dottoranda di Ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Roma Tre.

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo. – 2. La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed autonomie locali. – 3. Il principio di leale collaborazione. – 4. Conclusioni.

1. Il quadro normativo

La pandemia determinata dalla diffusione del Coronavirus (più precisamente, SARS-CoV-2) ha posto difficili sfide, oltre che in ambito scientifico-sanitario, anche per la tenuta del nostro ordinamento giuridico sotto molteplici punti di vista: criticità affiorano infatti relativamente alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, al bilanciamento tra diritti costituzionalmente tutelati, al ruolo del Parlamento nella gestione dell'emergenza nonché al rapporto tra Stato ed enti territoriali, aspetto, quest'ultimo, che si vuole qui tentare di esaminare.

Preliminarmente, occorre ricostruire il quadro normativo preesistente e per come delineatosi a seguito degli interventi normativi del Governo. L'emergenza epidemiologica in questione coinvolge infatti interessi riconducibili a materie diverse e che l'art. 117 Cost. attribuisce alla competenza concorrente di Stato e Regioni, come la «tutela della salute» e la «protezione civile», o alla competenza esclusiva dello Stato, come «ordine pubblico e sicurezza», «profilassi internazionale» e «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni». Quest'ultima, però, concernendo un minimum di prestazioni essenziali per il soddisfacimento di diritti civili e politici che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale «senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle», è definita «materia trasversale»¹, in quanto «idonea ad investire tutte le materie» (sentenza della Corte costituzionale n.

¹ Più precisamente, la Corte costituzionale ha definito alcune materie, come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della concorrenza, «competenze trasversali».

10 del 2010)². Ciò determina che gli interventi dello Stato adottati in riferimento a tale materia sono suscettibili di riverberarsi sulle altre di competenza concorrente o residuale, comprimendo così la effettiva sfera di competenza regionale. Questo, in particolare, avviene con riferimento alla tutela della salute di cui all'art. 32 Cost. la quale costituisce sì una materia di competenza concorrente, per cui allo Stato spetta determinare solo norme di principio, mentre la normazione di dettaglio è rimessa alle regioni, ma è necessariamente incisa proprio dalla determinazione dei «livelli essenziali di assistenza» (LEA).

La situazione emergenziale, tuttavia, ha avuto ripercussioni anche sul suddetto riparto di competenze. Il 31 gennaio 2020, infatti, a seguito della dichiarazione di emergenza globale da parte dell'OMS³, il Consiglio dei ministri ha deliberato lo stato di emergenza sulla base dell'art. 7, co. 1, lett. c), e dell'art. 24, co. 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 recante «*Codice*

² Occorre segnalare, tuttavia, che lo Stato si è mostrato piuttosto carente nell'individuazione di essi. A. MORELLI - A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in questa *Rivista*, 2/2020, 2 e 3, evidenziano che «la carenza di un serio impegno statale nell'individuazione dei livelli essenziali» riguarda sia i diritti sociali che l'ambito sanitario, ove lo Stato è intervenuto a disciplinare i LEA solo due volte e a distanza di molti anni (nel 2001 e nel 2017), mentre la delicatezza della materia e «il progresso scientifico e tecnologico, nonché il mutamento della conformazione della popolazione richiederebbero, invero, interventi costanti».

³ L'OMS ha dichiarato l'«Emergenza Internazionale di Salute Pubblica» il 30 gennaio 2020.

*della protezione civile*⁴. Ai sensi dell'art. 25 del medesimo Codice⁵, durante il periodo emergenziale al Capo della protezione civile è affidato il potere di disporre, mediante ordinanza, gli interventi necessari «entro i limiti e con le modalità» stabilite dal Governo nella deliberazione dello stato di emergenza. Tali ordinanze possono essere adottate «in deroga ad ogni disposizione vigente» ma devono comunque rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme dell'Unione europea.

⁴ Art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018: «Al verificarsi degli eventi che, a seguito di una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento della protezione civile sulla base dei dati e delle informazioni disponibili e in raccordo con le Regioni e Province autonome interessate, presentano i requisiti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c), ovvero nella loro imminenza, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25. La delibera individua, secondo criteri omogenei definiti nella direttiva di cui al comma 7, le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti di cui all'articolo 25, comma 2, lettere a) e b), nelle more della ricognizione in ordine agli effettivi fabbisogni e autorizza la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44».

⁵ Art. 25, co. 1, del d.lgs. n. 1 del 2018: «Per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi 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. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate».

Il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti «in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria», inoltre, è attribuito dall'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, al Ministro della salute «con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni», nonché ai Presidenti delle regioni e ai sindaci «con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale».

Peraltro, anche il sindaco, «quale rappresentante della comunità locale», può adottare ordinanze contingibili e urgenti «in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale» in virtù dell'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'art. 50 del TUEL. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza «spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali». Il comma 6 dell'art. 50 TUEL specifica, inoltre, che «in caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non interven-gano i soggetti competenti» ai sensi delle disposizioni suddette.

2. La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni e autonomie locali

Il Governo, tuttavia, è intervenuto modificando tale quadro normativo per predisporre gli strumenti per il contenimento dell'emergenza da Covid-19: trattandosi di un'epidemia che coinvolge l'intero territorio nazionale, si è resa necessaria una gestione della stessa a livello centrale. A tal fine il Governo inizialmente ha adottato il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, con cui ha rimesso il potere di adottare le misure di contenimento e di gestione del virus a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, dei quali

viene stabilito l'*iter* di approvazione⁶; allo stesso tempo, tuttavia, il d.l. n. 6/2020 ha rimesso alle «autorità competenti» il dovere di adottare «ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica». Tale dovere di intervento, però, è subordinato alla sussistenza di determinate condizioni consistenti nella presenza nel Comune o nell'area interessata di almeno una persona positiva per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o nella registrazione di un caso non riconducibile a una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio.

Al comma 2 dell'art. 1 del medesimo decreto segue un elenco, meramente esemplificativo e non tassativo⁷, di misure che possono essere adottate ai sensi della disposizione precedente e che incidono in senso limitativo anche su diritti fondamentali quali la libertà di circolazione, di riunione, religiosa.

Tali disposizioni, tuttavia, hanno originato un ampio dibattito in dottrina in quanto, secondo taluni, esse si porrebbero in contrasto con l'ordinamento sotto diversi profili. In primo luogo, infatti, esse sarebbero incompatibili con l'art. 16 Cost. il quale, stabilendo che «ogni cittadino può 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

⁶ Art. 3, co. 1, del d.l. n. 6 del 2020: «Le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, 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 Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale».

⁷ 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 *Osservatorio AIC*, 3/2020, 190; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020.

sicurezza», prevede una riserva di legge assoluta e rinforzata. Quest'ultima, peraltro, deve essere intesa nel senso di «riserva di legge statale», dato il «vincolo» posto dall'art. 120 Cost., co. 1, che impedisce alle Regioni «di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone [...] tra le Regioni»⁸. Al contrario, il d.l. n. 6/2020 non solo rinvia a una fonte secondaria l'adozione delle misure limitative, operazione che non sarebbe concessa dalla riserva assoluta di legge dall'art. 16 Cost., ma, dato il carattere meramente esemplificativo dell'elenco di cui all'art. 1, co. 2, risulta anche carente dal punto di vista della tassatività e della determinatezza degli interventi realizzabili mediante i d.P.C.M. Il suddetto decreto-legge sembrerebbe piuttosto contenere una sorta di delega in bianco, priva di delimitazioni di forma e di contenuto che arginino il potere di limitare diritti fondamentali attribuito alle «autorità competenti»⁹.

Tali aspetti risultano tanto più critici in quanto si consideri che, in sostanza, il Governo delega sé stesso, o meglio il Presidente del Consiglio dei

⁸ R. DI MARIA, *Il binomio “riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali” in tempo di covid-19: una questione non soltanto “di principio”*, in questa *Rivista*, 1/2020, 509.

⁹ Sul punto, è emblematico quanto affermato da G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *www.unicost.eu*, 10 aprile 2020: «L'esordio delle misure di contenimento del contagio epidemico da Covid-19 è stato caratterizzato da un profluvio di d.P.C.M. contenenti discipline delle più varie materie e dei più disparati oggetti, norme attuative di disposizioni già vigenti e, insieme, norme anche fortemente innovative della legislazione esistente, non escluse limitazioni di diritti fondamentali, prescrizioni di nuovi doveri di comportamento, financo sanzioni penali. Tutto sotto l'ombrello (si potrebbe dire sotto ... la foglia di fico) di una disposizione ‘in bianco’ del d.l. n. 6/2020, meramente attributiva di potere, senza alcuna delimitazione di forma o di contenuto. Ciò che non sarebbe stato consentito in sede di delegazione legislativa si è pensato fosse ammissibile con un decreto legge a maglie larghe, anzi ... larghissime!».

ministri, ad adottare anche atti limitativi dei diritti fondamentali, lasciando “marginii eccessivi di discrezionalità in capo al destinatario della delega”¹⁰.

Altra parte della dottrina, viceversa, ritiene che il principio di legalità vada interpretato in senso “adeguato” alla particolarità della fattispecie, ossia con riferimento alla situazione emergenziale in atto. Quest’ultima, infatti, essendo in continua e imprevedibile evoluzione, comporta l’impossibilità di definirla a priori «i contorni e le connesse esigenze regolative, sicché la fonte primaria può normare solo fino a un certo punto le risposte ordinamentali»¹¹. Le fonti primarie, pertanto, potrebbero limitarsi a fornire una disciplina generale, rimettendo a successivi atti amministrativi la valutazione discrezionale dell’opportunità di adottare determinate misure, ciò anche nelle materie coperte da riserva di legge¹². In una situazione emergenziale, di per sé soggetta a continui e rapidi mutamenti, il legislatore, infatti, si troverebbe a disciplinare *ex ante* situazioni «non previste, perché per definizione non prevedibili»¹³, ragion per cui dovrebbe «necessariamente tollerarsi un grado di determinatezza delle norme primarie legittimanti minore dell’usuale»¹⁴,

¹⁰ M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19*, cit., 189.

¹¹ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 11 aprile 2020.

¹² M. LUCIANI, *op. cit.*: «Una qualche forma di disciplina generale è tuttavia necessaria, sebbene anche nelle materie coperte da riserva di legge (foss’anche assoluta) residui sempre un certo margine di discrezionalità amministrativa nell’identificazione dell’opportunità di certe misure».

¹³ E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da Coronavirus*, in *BioLaw Journal*, Special Issue 1/2020.

¹⁴ M. LUCIANI, *op. cit.*

risultando opportuno, al contrario, ricorrere a strumenti flessibili quali le ordinanze¹⁵.

A tali osservazioni, però, si può obiettare che, venendo in rilievo diritti costituzionalmente tutelati ed essendo prevista una riserva assoluta di legge dall'art. 16 Cost., lo strumento costituzionalmente previsto per far fronte all'emergenza sembra essere costituito dal decreto-legge di cui all'art. 77 Cost.¹⁶: trattandosi di un atto di rango primario il Governo ben avrebbe potuto – e, a parere di chi scrive, dovuto – ricorrere a esso nel caso in cui avesse ritenuto necessario porre dei limiti al libero svolgimento dei diritti fondamentali¹⁷. I d.P.C.M. non soddisfano infatti quelle garanzie che caratterizzano invece il decreto-legge, mancando il controllo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione, la possibilità di sottoporre l'atto al sindacato della Corte costituzionale nonché difettando il vaglio del Parlamento che, in questo modo, è rimasto sostanzialmente escluso dalla prima fase della gestione dell'emergenza¹⁸.

In ciò si annidano le criticità più evidenti del *modus operandi* del Governo: se, infatti, non sono in discussione né l'opportunità né la possibilità di limitare temporaneamente i diritti fondamentali per la tutela di un altro diritto fondamentale¹⁹, quello alla salute, occorre tuttavia evidenziare che il

¹⁵ E.C. RAFFIOTTA, *op. cit.*

¹⁶ Il presupposto dell'adozione dei decreti-legge è infatti costituito dal verificarsi di «casi straordinari di necessità e urgenza».

¹⁷ In tal senso, M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, 6, www.federalismi.it; M.A. DE PASQUALE, *La gestione normativa della crisi. Dalle deficienze sanitarie alla caotica gestione multilivello della crisi (sperimentale)*: «necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem», in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it.

¹⁸ F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza*, cit.

¹⁹ Su ciò si veda M.A. DE PASQUALE, *op. cit.*

“mezzo” utilizzato a tal fine non è quello previsto dalla Costituzione. Tale questione non può essere considerata meramente formale poiché, al contrario, come affermato in dottrina, nel diritto la forma è «funzionale alla garanzia della sostanza», e «impone che nell’attività limitativa dei diritti sia sostanzialmente e non meramente formalmente coinvolto il Parlamento, come testimoniato dalle numerose riserve o rinvii alla legge contenuti nel catalogo dei diritti fondamentali»²⁰.

Oltre alle problematiche relative alla compatibilità di tali previsioni con l’ordinamento costituzionale, le disposizioni contenute nel d.l. n. 6 del 2020 si sono rivelate non sempre efficaci per la gestione dell’emergenza anche in quanto hanno costituito la base legale per una grande mole di provvedimenti che hanno contribuito a congestionare il quadro normativo, rendendolo difficilmente comprensibile sia alle Istituzioni che ai cittadini.

L’art. 2 del medesimo d.l., infatti, sembra contenere una sorta di clausola residuale²¹ che legittima 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» e che, tuttavia, risulta indeterminata sotto diversi aspetti: da una parte, invero, non individua concretamente quali sono le «autorità competenti», dall’altra si è posto un problema interpretativo relativamente a cosa debba intendersi con l’espressione «ulteriori misure»²².

²⁰ M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19*, cit.

²¹ G. DI COSIMO - G. MENEGUS, *L’emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Biolaw Journal*, 2/2020, www.rivista.biodiritto.org.

²² Era dubbio, nella vigenza di tale previsione, se tali misure dovessero intendersi come ulteriori rispetto al territorio considerato, rispetto all’elenco di cui al comma 2, o rispetto ad entrambi.

Sulla base di tale disposizione, è stata adottata l'ordinanza del Presidente della Regione Marche del 25 febbraio 2020 che ha disposto, tra l'altro, la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado, misura in evidente contrasto con quanto già previsto a livello statale. L'ordinanza è stata impugnata innanzi al TAR Marche dalla Presidenza del Consiglio dei ministri che ne ha chiesto l'annullamento e la sospensione dell'efficacia in via cautelare, in quanto adottata in palese assenza del presupposto di cui al primo comma dell'art. 1 del d.l. n. 6/2020, che subordina l'intervento delle autorità competenti alla presenza nell'«area» di almeno una persona positiva. Il TAR Marche, con il decreto del 27 febbraio 2020, ha accolto la richiesta avanzata in via cautelare poiché dall'ordinanza stessa era direttamente ricavabile l'insussistenza dei presupposti, essendo l'atto dichiaratamente fondato sulla «prossimità del territorio marchigiano con la regione Emilia-Romagna in cui sono stati rilevati casi confermati di contagio da COVID-19», e non sulla presenza di un caso nella Regione Marche. Il TAR chiarisce inoltre in quale accezione debba essere intesa l'espressione «ulteriori misure», specificando che la possibilità di prevederle «va, in via sistematica, riferita ad interventi che comportino un sacrificio minore delle libertà individuali, rispetto a quelli previsti dall'art. 1 del cit. d.l. n. 6»²³.

Tale formula, inoltre, sembra confliggere con il principio di legalità sostanziale a tutela del quale il comma 2 dell'art. 1 elenca le misure emergenziali, sebbene, come già rilevato, in modo non tassativo. Secondo R. CHERCHI - A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in questa *Rivista*, 1/2020, 23, www.dirittiregionali.it, 652, «Questa previsione, chiaramente volta a lasciare in capo al decisore un margine di intervento non predeterminato, annacquava fortemente – e forse vanificava – il significato della tipizzazione delle misure emergenziali offerta dall'art. 1 e rinvenibile nell'ossequio al principio di legalità sostanziale».

²³ Il TAR Marche con ord. n. 63 del 5 marzo 2020 ha confermato il decreto cautelare monocratico n. 56/2020 e ha fissato l'udienza di merito per il 13 gennaio 2021.

L'adozione di un'ordinanza in palese contrasto con le disposizioni statali, tuttavia, sembra discostarsi dal canone di "leale collaborazione" che dovrebbe ispirare l'operato di Stato e Regioni, più volte ribadito dalla Corte costituzionale²⁴. Sebbene, infatti, il d.l. n. 6/2020 presenti diverse difficoltà interpretative, nel caso dell'ordinanza della Regione Marche l'assenza dei presupposti richiesti dal suddetto d.l., che avrebbero legittimato l'adozione delle «ulteriori misure», non poteva non essere nota all'autorità emanante²⁵.

²⁴ Fra le tante, si ricordano la sent. n. 303 del 2003 e la sent. n. 251 del 2016.

²⁵ Un ulteriore esempio di contrasto tra disciplina statale e regionale sembra essere costituito dall'ord. n. 6 del 19 marzo 2020 della Regione Sicilia che all'art. 1, co. 2, dispone che «è vietata la pratica di ogni attività motoria e sportiva all'aperto, anche in forma individuale», mentre l'art. 1, lett. b), dell'ordinanza del Ministro della Salute del 20 marzo 2020 consentiva di svolgere «individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione, purché comunque nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona». Occorre ricordare inoltre la vicenda relativa all'ordinanza n. 15 del 13 marzo 2020 della Regione Campania che vietava lo svolgimento di attività sportiva all'aperto: il TAR Campania, Sez. V, con decreto 18 marzo 2020, n. 416, rigetta l'istanza di sospensione cautelare dell'ordinanza regionale, ma in dottrina vi è chi ha criticato la "laconicità" della motivazione e ravvisi evidenti profili di contrasto dell'ordinanza regionale con la suddetta ordinanza del Ministro della salute. In tal senso F.F. PAGANO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoViD-19*, in *BioDiritto*, 18 marzo 2020, 1-8, www.biodiritto.org.

In altri casi, come l'ord. 15 marzo 2020 n. 111 della Valle d'Aosta che vieta l'ingresso nella Regione ai non residenti, sono state adottate misure molto più restrittive di cui si potrebbe discutere se eccedano o meno dall'ambito di competenze attribuito dalla legge e dalla Costituzione. 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 questa *Rivista*, 1/2020.

Nondimeno, occorre rilevare che proprio nella gestione dell'emergenza emergono due diverse esigenze contrapposte che richiedono di essere temperate: da una parte, infatti, la portata nazionale dell'emergenza ha reso necessario un intervento unitario da parte dello Stato centrale, anche in virtù delle materie di competenza esclusiva coinvolte; dall'altra, però, l'epidemia ha coinvolto alcuni territori in misura maggiore rispetto ad altri, rendendo opportuna la concertazione con gli enti al fine di definire in modo appropriato le modalità di azione. A ciò si aggiunge che la situazione è complicata ulteriormente dalla necessità di intervenire tempestivamente, esigenza che rischierebbe di essere compromessa dalla previsione di procedimenti concertativi che potrebbero rallentare il procedimento decisionale.

La scarsa chiarezza delle disposizioni del d.l. n. 6/2020, inoltre, creando incertezze sui limiti alle potestà di intervento delle regioni e degli enti locali, talvolta unita ad atteggiamenti poco "collaborativi" delle autorità locali stesse, potrebbe essere considerata una delle cause dell'adozione di provvedimenti contrari alle determinazioni statali. L'utilizzo di formule ampie e suscettibili di più interpretazioni, come quella di cui all'art. 2 del d.l. n. 6/2020, infatti, se da una parte potrebbe garantire interventi connotati da una maggior flessibilità²⁶, pur necessaria per consentire risposte adeguate alle

²⁶ Come ha sottolineato M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, cit., proprio tale esigenza avrebbe spinto il Governo a ricorrere ai d.P.C.M., in quanto connotati da maggior "speditezza". Tuttavia, 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 questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it, rileva che «il decreto-legge n. 6 del 2020 era stato costruito per rispondere a due tipi di esigenze, una locale e una nazionale, e da tale duplice funzione derivavano i suoi più vistosi difetti» quali «l'elencazione non tassativa delle misure adottabili» e «la formulazione eccessivamente generica, e, dunque, inidonea a garantire il pieno rispetto del principio di legalità, dell'art. 2,

situazioni specifiche di ciascun territorio, dall'altra, ove la formulazione delle disposizioni fosse eccessivamente indeterminata e il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo non fosse concretamente attuato, potrebbe determinare, come nel caso della citata ordinanza della Regione Marche, l'adozione di provvedimenti che, invece di inserirsi armonicamente nel quadro normativo, si pongono in contrasto con esso.

Per arginare la proliferazione di provvedimenti regionali e sindacali²⁷ contrari ai d.P.C.M., il Governo è quindi intervenuto dapprima con il decreto-legge 2 marzo 2020 n. 9, che all'art. 35 ha stabilito l'inefficacia delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti che si ponessero in contrasto con le misure statali di contenimento del Covid-19, e successivamente con il decreto-legge 25

che autorizzava il Presidente del Consiglio dei ministri ad adottare non meglio precisate "ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza"».

²⁷ Adottati anche sulla base dell'art. 3, co. 2, in base al quale «nelle more» dell'adozione dei d.P.C.M., «nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». Il decreto, quindi, lascia un margine di intervento ai sindaci, sebbene l'efficacia di tali ordinanze sia cedevole di fronte all'intervento di successivi d.P.C.M.

Sulla base di questa disposizione, peraltro, i sindaci hanno adottato numerosissime ordinanze limitative anche di diritti fondamentali; l'art. 50 TUEL, tuttavia, secondo M.A. DE PASQUALE, *La gestione normativa della crisi. Dalle deficienze sanitarie alla caotica gestione multilivello della crisi (sperimentale)*: «necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem», cit., sembra ammettere solo «limitati interventi da parte del primo cittadino, senza contemplare in alcun modo la possibilità che lo stesso adotti provvedimenti deputati a restringere la sfera più strettamente personale del singolo individuo e, più in generale, della collettività», altrimenti le garanzie costituzionali a tutela dei diritti fondamentali verrebbero compromesse.

marzo 2020 n. 19 che, oltre a ribadire tale inefficacia²⁸, all'art. 1 elenca, finalmente in modo dettagliato, le misure adottabili per il contenimento dell'emergenza, evitando le censure di costituzionalità che probabilmente avrebbero colpito il decreto-legge n. 6/2020²⁹.

Il d.l. n. 19/2020, inoltre, definisce più compiutamente i rapporti tra Stato e Regioni: esso infatti conferma il d.l. n. 6/2020 nella parte in cui attribuisce a d.P.C.M., approvati secondo un *iter* predefinito che prevede, tra l'altro, il parere dei Presidenti delle regioni interessate dal decreto o del Presidente della Conferenza delle regioni e Province autonome nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, e attribuisce ai Presidenti delle regioni ed al Presidente della Conferenza delle regioni e delle Province autonome il potere di proporre l'adozione di d.P.C.M. Inoltre, l'art. 3, co. 1, chiarisce che le Regioni nelle more dei d.P.C.M., e «con efficacia limitata fino a tale momento», possono adottare misure «ulteriormente restrittive» solo per «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario» verificatesi nel relativo territorio 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».

Emerge, quindi, un intento di coinvolgimento delle regioni maggiore rispetto al decreto-legge n. 6/2020, sebbene queste non dispongano di strumenti "forti" in quanto possono esprimere le proprie posizioni solo mediante pareri, non vincolanti, e mediante proposte di d.P.C.M.; allo stesso tempo, però, il

²⁸ L'inefficacia è stata estesa dalla relativa legge di conversione 22 maggio 2020, n. 35, anche alle ordinanze sindacali in contrasto con le misure regionali.

²⁹ Il d.l. n. 19/2020, oltre a meglio specificare l'elenco di misure adottabili per fronteggiare l'emergenza, non riproduce la disposizione di cui all'art. 1, co. 1, del d.l. n. 6. Molti in dottrina, come A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del coronavirus*, cit.; R. CHERCHI - A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, cit., rilevano che il d.l. n. 19/2020 abbia sostanzialmente abrogato il d.l. n. 6/2020.

potere di ordinanza dei Presidenti delle regioni viene ancorato a presupposti più stringenti e il contenuto degli atti da essi adottabili è definito dal d.l. n. 19/2020 più compiutamente.

Nonostante ciò, tuttavia, non sono mancati ulteriori episodi di conflitto tra Stato e autonomie locali: basti pensare all'ordinanza del Sindaco di Messina³⁰ in base alla quale chiunque intendesse fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina era tenuto a seguire, almeno 48 ore prima dell'orario previsto di partenza, una procedura online appositamente prevista. L'ordinanza è stata annullata in via straordinaria dal Consiglio dei ministri³¹ a seguito del parere del Consiglio di Stato³² che, oltre a ritenerla lesiva di competenze riservate esclusivamente allo Stato³³, ha ravvisato «plurimi profili di illegittimità, nel loro insieme tali da pregiudicare l'unitarietà dell'ordinamento, consistenti in dirette violazioni delle specifiche e puntuali disposizioni emergenziali statali». Secondo il Consiglio di Stato l'ordinanza, incidendo sulle «attività produttive» e su «quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale (quali il transito e lo stesso trasporto di merci sullo stretto di Messina)», eccederebbe dai «limiti di oggetto» di cui all'art. 3, co. 1, del d.l. n. 19/2020, e non sarebbe adeguatamente motivata in merito al presupposto relativo a «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario

³⁰ Ord. del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020.

³¹ Ricorso *ex artt.* 138, T.U. enti locali e 2, co. 3, lett. *p*), l. n. 400 del 1988, a tutela dell'unità dell'ordinamento.

³² Cons. St., sez. I, 7 aprile 2020, n. 735.

³³ Secondo il Cons. St., l'ordinanza del sindaco di Messina viola le attribuzioni riservate esclusivamente allo Stato in materia di protezione di dati personali (cfr. Corte cost., sentenza n. 271 del 2005), in materia di ordine e sicurezza pubblici (sulla cui spettanza allo Stato si veda la sentenza della Corte cost. n. 208 del 2018), in materia di profilassi internazionale, di cui all'art. 117, co. 2, lett. *g*), Cost. (come ribadito di recente dalla Consulta nella sentenza n. 5 del 2018).

verificarsi nel loro territorio o in una parte di esso». Ad avviso del Consiglio di Stato, infatti, «in presenza di emergenze di carattere nazionale, pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali». Oltre a tali profili di illegittimità, il Consiglio di Stato ha rilevato che l'ordinanza contrasta ulteriormente con il principio di unitarietà dell'ordinamento giuridico sia in quanto non sarebbe configurabile «un potere del Sindaco di un Comune di dettare norme che possano trovare applicazione ed avere efficacia obbligatoria al di fuori del perimetro della propria circoscrizione territoriale», sia in quanto le disposizioni dell'ordinanza contrastano con l'art. 23 Cost., che vieta a qualsiasi pubblica autorità di imporre ai cittadini prestazioni personali o patrimoniali se non in base alla legge³⁴, e con gli artt. 13 e 16 Cost. «nella parte in cui introduce, senza alcuna base di legge, un potere comunale di previa autorizzazione all'ingresso e al transito sul territorio comunale».

In definitiva, quindi, secondo il parere del Consiglio di Stato l'ordinanza del Sindaco, oltre ad invadere materie di competenza esclusiva dello Stato, eccede dai limiti stabiliti dal d.l. n. 19/2020 e vanifica le stesse misure adottate dal Governo.

Ulteriori esempi di conflittualità, inoltre, sono rappresentati dall'ordinanza del Presidente della Regione Calabria³⁵ e dalla legge della Provincia Autonoma di Bolzano³⁶ che hanno disposto riaperture anticipate rispetto alle previsioni contenute nel d.P.C.M. del 26 aprile 2020. L'ordinanza del Presidente della Regione Calabria, la quale, in particolare, consentiva di svolgere,

³⁴ Legge insussistente nel caso di specie, come affermato dal Cons. St.

³⁵ Ord. del Presidente della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37.

³⁶ Legge provinciale 8 maggio 2020, n. 4.

dal 4 maggio 2020 al 17 maggio 2020, l'attività di ristorazione con servizio al tavolo, è stata censurata dal TAR Calabria³⁷, su ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, in quanto ritenuta esorbitante dai limiti di cui all'art. 1, co. 3, del d.l. n. 19 ed in quanto lesiva del principio di leale collaborazione, considerato «principio fondamentale nell'assetto di competenze del titolo V della Costituzione».

Il TAR Calabria, in particolare, ha riconosciuto l'operatività del principio di leale collaborazione con riferimento sia all'attività dello Stato che della Regione. Il TAR, infatti, nel vagliare possibili profili di illegittimità del d.l. n. 19/2020, ha affermato che la delega al Presidente del Consiglio dell'individuazione delle misure necessarie in esso contenuta è consentita in base al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., che legittima anche «l'attrazione della funzione amministrativa, pur in materie concorrenti», purché sia garantito il rispetto del principio di leale collaborazione. Il TAR sul punto ha richiamato la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, in base alla quale «l'avocazione della funzione amministrativa si deve accompagnare all'attrazione della competenza legislativa necessaria alla sua disciplina, onde rispettare il principio di legalità dell'azione amministrativa, purché all'intervento legislativo per esigenze unitarie si accompagnino forme di leale collaborazione tra Stato e Regioni nel momento dell'esercizio della funzione amministrativa». Tale condizione, in particolare, secondo il TAR sarebbe soddisfatta dall'art. 2 del d.l. n. 19/2020 che prevede il parere dei Presidenti delle regioni interessate dal provvedimento o del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel caso in cui sia coinvolto l'intero territorio nazionale.

Al contrario, l'ordinanza regionale è stata emanata al di fuori di «qualsivoglia forma di intesa, consultazione o anche solo informazione nei confronti del Governo» e quindi in mancanza del coordinamento tra i due livelli

³⁷ TAR Calabria, sent. n. 841 del 9 maggio 2020.

amministrativi indispensabile in base al principio di leale collaborazione che, per tale ragione, risulta violato; la lesione di tale principio, inoltre, costituisce «elemento sintomatico del vizio dell'eccesso di potere», cosicché il TAR ha disposto l'annullamento dell'ordinanza.

La vicenda calabrese denota però un'ulteriore forma di conflittualità: a quella tra Stato e Regione si aggiunge infatti quella tra Regione e Comuni. Alcuni di essi, invero, a seguito dell'ordinanza regionale hanno immediatamente adottato provvedimenti dal contenuto opposto al fine di ristabilire l'operatività delle misure previste a livello statale.

Ciò, tuttavia, ha contribuito ad acuire il caos normativo e provvedimentale già scaturito dal susseguirsi e dallo stratificarsi di atti di varia natura (decreti-legge, d.P.C.M., ordinanze ministeriali, regionali e sindacali, circolari interpretative, *faq*) e di dubbia interpretazione³⁸; in alcuni casi, infatti, si è verificato che nei medesimi territori fossero vigenti atti dal contenuto opposto tra loro³⁹. Tale situazione comporta gravi difficoltà sia per gli operatori del diritto che per i cittadini in quanto, talvolta, individuare le disposizioni applicabili alla quotidianità⁴⁰ costituisce un'operazione estremamente

³⁸ M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19*, cit., rimarca la scarsa chiarezza delle disposizioni statali riportando le vicissitudini interpretative delle disposizioni dell'ordinanza del Ministro della salute del 20 marzo 2020 relative allo svolgimento di attività motoria.

³⁹ A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del coronavirus*, cit., nota come il «profluvio di provvedimenti» sia sintomo dell'«ansia avvertita da tutte le autorità, di dimostrare il proprio impegno sul campo, attraverso l'adozione compulsiva di provvedimenti a volte ripetitivi di quelli già emanati da enti di livello superiore, altre volte ben più restrittivi di questi ultimi».

⁴⁰ F. TORRE, *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in questa *Rivista* 1/2020, www.dirittiregionali.it; secondo F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza*, cit., la «scelta per un coordinamento debole

complessa che richiede un notevole sforzo interpretativo e che, peraltro, potrebbe condurre a esiti molto diversi tra loro, a scapito del principio di certezza del diritto.

3. Il principio di leale collaborazione

Per evitare un esponenziale aumento del contenzioso, non solo tra Stato e cittadini ma anche tra Stato e Regioni o enti locali, i cui rapporti non sono stati certo agevolati da disposizioni poco chiare, sembrerebbe necessario attuare proficuamente proprio il principio di leale collaborazione che, soprattutto in situazioni drammatiche come quella attuale, dovrebbe conformare l'operato delle Istituzioni a tutti i livelli.

Tale principio è stato elaborato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 49 del 1958⁴¹ in riferimento, soprattutto, a casi

ha generato una forte incertezza e già molti contenziosi a causa di conflitti interpretativi». Da ciò sarebbe conseguita una «forte confusione sui comportamenti da adottare da parte dei cittadini (...) determinando un “doppio conflitto: quello tra autorità e regole e quello tra cittadini ed autorità; che, non a caso in molte realtà, anche per questa duplice confusione, ha determinato problemi di ordine pubblico, così come un aumento vertiginoso delle sanzioni erogate per i cittadini non rispettosi delle singole ordinanze territoriali prima che dei provvedimenti nazionali del Governo». R. CHERCHI - A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, cit., 677 osservano che «la disordinata sovrapposizione di misure statali, regionali e comunali, laddove è dubbia la validità delle ordinanze regionali e l'efficacia di quelle comunali» hanno costretto «l'individuo a un difficile esercizio di “scelta” della norma da osservare». Ciò si tradurrà «verosimilmente in un diluvio di giudizi di opposizione alle sanzioni amministrative comminate».

⁴¹ Corte cost., sent. n. 49 del 1958: «Questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa,

di interferenza di competenze statali e regionali nello stesso ambito verificatisi già all'epoca⁴².

Poiché esso non era esplicitamente menzionato nel testo della Costituzione⁴³, la giurisprudenza della Consulta ne ha ravvisato il fondamento nell'art. 5 Cost.⁴⁴, in quanto «espressione del principio costituzionale

sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione (...) può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene».

⁴² Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino 2003.

⁴³ La riforma del Titolo V (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), in seguito, ha introdotto un riferimento al principio in oggetto nell'art. 120 Cost, sebbene limitato all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato (art. 120, comma 2, Cost.: «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»).

⁴⁴ Corte cost., sentt. nn. 19 del 1997, 242 del 1997. Come riporta S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli 2020, 60 ss., tuttavia, la giurisprudenza costituzionale prima di giungere a tale conclusione ha ravvisato il fondamento di tale principio nell'art. 118, co. 3, Cost. (Corte cost., sent. n. 35 del 1972), poi nel combinato disposto degli artt. 117 e 127 Cost. (Corte cost., sent. n. 8 del 1985), e nell'art. 97 Cost. (Corte cost., sent. n. 139 del 1990).

fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, ‘riconosce e promuove le autonomie locali’, alle cui esigenze ‘adequa i principi e i metodi della sua legislazione’ (art. 5 Cost.)⁴⁵.

Il ricorso al principio di leale collaborazione si è reso ancor più necessario a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione⁴⁶, la quale ha introdotto un rigido riparto di competenze che, tuttavia, è risultato difficilmente attuabile a causa della frequente riconducibilità di una stessa normativa a più materie, talune di competenza esclusiva statale, altre di competenza regionale o concorrente. In questi casi, infatti, si determinano delle “interferenze” che lasciano emergere i contrasti tra le diverse esigenze dello Stato e delle Regioni e, dunque, in sostanza, le tensioni tra le esigenze unitarie e quelle di autonomia.

Secondo la giurisprudenza costituzionale tali conflitti tra interessi statali e regionali devono essere composti mediante un’opera di bilanciamento degli stessi, e lo strumento idoneo a realizzare tale contemperamento consiste proprio nel principio di leale collaborazione⁴⁷. Quest’ultimo, invero, a fronte della complessità delle relazioni tra fonti statali e fonti regionali, nei casi in cui siano coinvolti ambiti di interesse statale e regionale impone di andare oltre

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 242 del 1997; in tal senso anche Corte cost., sent. n. 19 del 1997, Corte cost., sent. n. 116 del 1967: «la divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è perciò un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell’unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti».

⁴⁶ L. cost. 3/2001.

⁴⁷ Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 242 del 1997, punto 4 c.i.d., il suddetto principio «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».

la rigida separazione per materia delle competenze riservate a fonti statali e regionali, ciò al fine di consentire la necessaria mediazione «tra la partecipazione delle autonomie alle competenze centrali e la tendenza all'accentramento statale»⁴⁸.

Tale meccanismo di mediazione e cooperazione, richiedendo e garantendo il «coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione e formazione di atti che, pur spettanti allo Stato, riguardano inevitabilmente competenze e interessi regionali»⁴⁹, è posto contemporaneamente «sia a presidio dell'unità dello

⁴⁸ R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Milano 2018, 83; in tal senso anche S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, cit., «la Corte ha sancito, per un verso, l'affiorare della leale collaborazione quale principio regolatore per l'esercizio integrato delle competenze e, per altro verso, il consolidamento di un modello di regionalismo che, a differenza di quello duale, imperniato sulla rigida separazione delle competenze, riconosce un margine d'intervento sia al legislatore statale che a quello regionale. D'altra parte, il fondarsi la leale collaborazione sull'art. 5 Cost., e, dunque, su una disposizione che contempla *eodem tempore* le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia, non può che condurre a una visione del regionalismo che si fondi su un ragionevole equilibrio tra Stato e Regioni, dove istanze autonomistiche ed esigenze unitarie, anziché annullarsi vicendevolmente, si pongono in un rapporto di reciproca compenetrazione»; A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., rileva che, «in vista della garanzia equilibrata delle ragioni dell'autonomia e di quelle dell'unità», la «soluzione» alle problematiche determinate dalle «interferenze» di competenze, è stata individuata nell'«introduzione di strumenti che consentissero l'azione coordinata e concertata delle autorità interessate: in breve, la collaborazione».

⁴⁹ F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2020, www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo.

Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti»⁵⁰.

In effetti, come sottolineato in dottrina, un ordinamento che, quale quello italiano, «ammette l'autonomia di organi ed enti, disciplinata da regole di funzionamento proprie», pretende altresì «che tale autonomia si bilanci con meccanismi di cooperazione, atti ad assicurare il regolare funzionamento del sistema stesso»⁵¹.

Il principio di leale collaborazione, inoltre, può sostanziarsi in una molteplicità di strumenti di raccordo (ad esempio pareri, intese, convenzioni, accordi, obblighi di informazione) e, risulta perciò variamente “modulabile” a seconda delle contingenze concrete e degli interessi di volta in volta coinvolti⁵². In virtù di tale caratteristica, esso consente la realizzazione del «raccordo inter-istituzionale necessario al funzionamento della Repubblica delle autonomie»⁵³, di guisa che deve costituire il fulcro di tutti i rapporti tra Stato

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 116 del 1997, punto 2 c.i.d.: «La divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è perciò un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti».

⁵¹ R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, cit.

⁵² R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, cit.; F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione*, cit.

⁵³ F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione*, cit.

e Regioni⁵⁴, nonché il «parametro complessivo»⁵⁵ dei rispettivi processi decisionali.

Ciò che colpisce, tuttavia, è come, nonostante l'importanza attribuita a tale principio, in una fase emergenziale come quella attuale Stato e Regioni si siano avvalsi poco degli strumenti di coordinamento – e quindi di collaborazione – a loro disposizione: lo strumento previsto dall'ordinamento al fine di consentire il contemperamento delle esigenze nazionali con quelle territoriali e garantire il coordinamento delle rispettive azioni è, infatti, il sistema delle Conferenze⁵⁶. Ebbene, in situazioni di criticità ci si aspetterebbe un

⁵⁴ Ad esempio, Corte cost., sent. n. 242 del 1997, Corte cost., sent. n. 341 del 1996: «il dovere di lealtà, al quale devono essere improntati i rapporti tra Stato e Regione, trova la sua naturale sfera di incidenza proprio là dove l'assetto delle competenze dei due enti comporta un reciproco condizionamento delle funzioni, nel senso che il potere spettante all'un soggetto non possa essere esercitato quando l'altro non adempia ai propri compiti. Viene allora in gioco con il massimo risalto la necessità di un permanente fattore di composizione di un disegno autonomistico che è basato sì sulla distinzione e sull'articolazione delle competenze, ma anche, talvolta, sulla loro interferenza e sul loro reciproco legame. Ed è questa la funzione propria del principio di leale cooperazione, il quale opera pertanto in una dimensione che è anche, se non prevalentemente, politico-costituzionale, nel senso che qualifica, prima ancora delle rispettive posizioni giuridiche dello Stato e della Regione, il contesto entro il quale devono svolgersi le relazioni tra i due enti».

⁵⁵ F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione*, cit.

⁵⁶ Il «sistema delle Conferenze» è costituito Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la Conferenza Stato – città ed autonomie locali e la Conferenza unificata. Accanto a esse, definite «Conferenze permanenti», vi è la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome la quale, pur non essendo disciplinata dall'ordinamento, ha acquisito un ruolo sempre più determinante quale luogo di confronto e dialogo interregionale, costituendo una sede stabile di raccordo orizzontale fondamentale nella formazione della volontà politica delle Regioni da rappresentare nelle Conferenze.

ricorso a tali strumenti maggiore rispetto a situazioni di ordinarietà mentre, di fatto, essi sono stati utilizzati con una frequenza di gran lunga minore: se ordinariamente le Conferenze vengono convocate mediamente ogni dieci giorni, nella fase di più grave emergenza esse si sono riunite con una frequenza molto inferiore⁵⁷.

Eppure, indubbiamente, nella gestione dell'emergenza sono venute in rilievo proprio materie di competenza statale e regionale «inestricabilmente connesse», circostanza che, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 251 del 2016, comporterebbe la necessità di ricorrere all'intesa⁵⁸. La Corte in tale occasione ha specificato che, sebbene il principio di leale collaborazione non si imponga al procedimento legislativo, nel caso in cui vi sia «concorrenza di competenze» e nell'impossibilità di stabilire quale di esse debba considerarsi prevalente⁵⁹, deve essere applicato il principio di

⁵⁷ La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata, successivamente alla deliberazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020, si sono riunite nei seguenti giorni: 20 febbraio, 12 marzo, 31 marzo, 8 aprile, 7 maggio e 21 maggio (la seduta del 27 febbraio è stata infatti sconvolata). Tali informazioni sono reperibili in <http://www.regioni.it/conferenze/conferenza-stato-regioni/>. Nella fase 1, peraltro, i punti agli o.d.g. per lo più non erano legati all'emergenza Covid-19; solo nelle ultime due riunioni delle Conferenze sono stati trattati questioni ad essa inerenti.

⁵⁸ Come rilevato da G. DI COSIMO - G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, cit., «Ciò vale sempre che non si voglia ritenere assorbente, applicando il cd. criterio della prevalenza, la competenza esclusiva in materia di profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q); soluzione quest'ultima che appare però problematica a fronte di un'interpretazione rigorosa del concetto di 'profilassi internazionale', che mal si concilia con l'incidenza di molte delle misure previste in ambiti meramente interni al territorio nazionale».

⁵⁹ Circostanza che sembra ricorrere nell'emergenza da Covid-19, G. DI COSIMO - G. MENEGUS, *op. cit.*

leale collaborazione che impone al legislatore di «predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze». Secondo la Corte «la soluzione che meglio incarna la collaborazione» è l'intesa, in quanto «cardine della leale collaborazione» ed «unica forma adeguata a garantire il giusto contemperamento della compressione delle competenze regionali»⁶⁰.

La necessità di prevedere il ricorso ad intese nella fase attuativa dei decreti-legge, piuttosto che pareri⁶¹, può ricavarsi anche dal fatto che, come affermato dal TAR Calabria⁶², sembra trattarsi di un caso di «chiamata in sussidiarietà» ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. A partire dalla sentenza n. 303 del 2003, infatti, la Corte costituzionale ha riconosciuto che «quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere» lo Stato può avocare a sé l'esercizio di funzioni amministrative. Il principio di legalità dell'azione amministrativa, tuttavia, «impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge» cosicché, anche nei casi di materie di potestà concorrente o residuale, la funzione legislativa deve essere esercitata dallo Stato. La Corte, dunque, al fine di consentire il «soddisfacimento di esigenze unitarie», introduce un «fattore di flessibilità» del riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost., ma subordina l'operatività dello stesso al raggiungimento di un'intesa, la quale costituisce condizione di legittimità costituzionale della legge statale.

⁶⁰ Corte cost., sent. n. 251 del 2016.

⁶¹ I quali, invece, sono stati previsti dai decreti-legge n. 6 e n. 19. I pareri, tuttavia, non sono vincolanti, diversamente dalle intese, le quali vincolano il contenuto del provvedimento oggetto della stessa.

⁶² TAR Calabria, sent. n. 841 del 9 maggio 2020, punto 18.4; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Amministrazione in cammino*, 2 aprile 2020, 4, «anche nel caso di specie, può ragionarsi di attrazione in sussidiarietà allo Stato di funzioni legislative».

Nel caso di specie, pertanto, sembra che si possa richiamare la sentenza n. 246 del 2019 della Corte costituzionale e che il coinvolgimento delle Regioni mediante la previsione di intese sarebbe stato necessario “a doppio titolo”, ossia in virtù sia della chiamata in sussidiarietà effettuata che dell’incrocio di competenze statali e concorrenti⁶³.

Inoltre, la necessità di dialogo tra Istituzioni è tanto più evidente in quanto si consideri che i territori sono stati coinvolti – e lo sono tuttora – in modo diverso dall’epidemia, e che hanno caratteristiche diverse sia dal punto di vista demografico (come la densità popolazione) che organizzativo (in termini di capacità delle strutture ospedaliere di rispondere all’emergenza). Considerando tali circostanze, l’applicazione di misure indifferenziate, quindi, sembra difficilmente giustificabile in base ai principi di ragionevolezza e proporzionalità⁶⁴. Al contrario, l’intervento statale, pur fondandosi sul principio

⁶³ Come rilevato da M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell’emergenza virale*, cit., la circostanza che per le ordinanze di protezione civile sia prevista l’intesa e non il parere (art. 25, co. 1 decreto legislativo n. 1 del 2018), sembra confermare che il ruolo delle Regioni nel procedimento di adozione dei d.P.C.M. sia stato eccessivamente compresso. Secondo G. DI COSIMO - G. MENEGUS, *L’emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, cit., inoltre, la mancata previsione di intese pone dubbi sulla legittimità di un coinvolgimento così debole delle Regioni in fase discendente, dato che i decreti-legge nn. 6 e 19 del 2020 implicherebbero «una ‘chiamata in sussidiarietà’ o comunque un ‘intreccio di materie’ tale da richiedere il ricorso all’intesa per l’esercizio delle connesse funzioni amministrative».

⁶⁴ M. BETZU - P. CIARLO, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it, 584: «Sembra, al contrario, che si sia preferita un’applicazione ipostatizzante del principio di precauzione, per effetto della quale non si sono tenuti in debita considerazione quelli che Pitruzzella ha definito i “rischi sostitutivi nella forma di pericoli che si materializzano o aumentano in conseguenza della scelta regolativa” adottata. Tra questi, in particolare, quelli a carico del tessuto socio-economico, che

di precauzione⁶⁵, dovrebbe essere calibrato alla luce di essi, soprattutto qualora sia necessario incidere su diritti costituzionali i quali, come è noto, possono essere oggetto di bilanciamento ed, eventualmente, subire delle limitazioni, purché però si rispetti il principio del minor sacrificio possibile.

Per di più proprio la mancata differenziazione tra i diversi territori, come nel caso del d.P.C.M. del 26 aprile 2020, potrebbe essere la causa delle «fughe in avanti»⁶⁶ di alcune regioni. Queste ultime, infatti, a fronte dell'adozione di misure uniformi a livello nazionale che, quindi, prescindono dalle condizioni specifiche del territorio, potrebbero essere state spinte ad adottare le misure di contenimento del contagio ritenute più confacenti alla situazione locale.

Da ultimo, invece, il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, sembra tenere maggiormente in considerazione il diverso grado con cui le regioni sono state

non è affatto uguale in ogni regione». Ciò determinerebbe anche il paradosso per cui «è stato stimato che le conseguenze sull'occupazione saranno certamente peggiori proprio nelle aree in cui il virus – anche a causa della loro conformazione geografica – si è diffuso meno».

⁶⁵ In base al principio di precauzione, secondo quanto affermato da TAR Calabria, sent. n. 841 del 9 maggio 2020, «ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri» deve «tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655)».

⁶⁶ G. DI COSIMO - G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, cit., «l'adozione di misure eccessivamente omogenee a livello nazionale, a fronte di contesti territoriali con situazioni epidemiologiche, capacità di risposta ed esigenze assai differenti tra loro, rischia di urtare con la basilare proporzionalità ed adeguatezza delle norme d'ordinanza». Tuttavia, F.F. PAGANO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoViD-19*, cit., precisa che, in ogni caso, «in difetto della possibilità di adottare misure ampliative da parte delle Regioni in ragione della disciplina di cui all'art. 3, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020, le suddette ordinanze regionali debbano comunque considerarsi illegittime».

coinvolte dall'emergenza: esso, infatti, sebbene per l'adozione di misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali, rinvii a ulteriori d.P.C.M. da emanarsi ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 19/2020, dispone che, «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri», le Regioni possono introdurre misure «derogatorie, ampliative o restrittive» rispetto a quelle previste dai d.P.C.M. a seconda dell'«andamento della situazione epidemiologica sul territorio», informandone contestualmente il Ministro della salute. Il potere di intervento delle Regioni, quindi, è stato ampliato dal d.l. n. 33/2020, non essendo più circoscritto all'adozione di misure «ulteriormente restrittive». Le Regioni, inoltre, «monitorano con cadenza giornaliera l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale», e comunicano tali dati al Ministero della salute, all'Istituto superiore di sanità e al comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630. Sembra quindi emergere l'intento di voler adeguare l'intervento statale alla situazione di ciascun territorio e, allo stesso tempo, di consentire alle Regioni, laddove l'emergenza si aggravi o, al contrario, si attenui, di adottare tempestivamente le misure ritenute più appropriate, informando comunque il Governo nell'ottica di una maggior cooperazione⁶⁷.

Nonostante ciò, tuttavia, si sono verificati nuovi episodi di “frizione” tra Stato e Regioni, i quali sembrano legati anche alla scarsa chiarezza delle disposizioni contenute nei d.P.C.M. attuativi del d.l. n. 33/2020 come quelle concernenti, ad esempio, la disciplina della riapertura delle discoteche. In

⁶⁷ Sebbene, comunque, il dovere di informare il Ministro della salute non determini il potere di quest'ultimo di precludere l'entrata in vigore di un provvedimento eventualmente contrastante con le disposizioni statali.

particolare, i d.P.C.M. dell'11 giugno e del 7 agosto 2020 stabiliscono⁶⁸ che le attività che abbiano luogo in sale da ballo, discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso, «restano comunque sospese»⁶⁹, salvo poi attribuire alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di «stabilire una diversa data di ripresa delle attività», «in relazione all'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori»⁷⁰.

⁶⁸ L'art 1, lett. m), del d.P.C.M. 11 giugno 2020 prevede che «Restano comunque sospese le attività che abbiano luogo in sale da ballo e discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso, e, sino al 14 luglio 2020, le fiere e i congressi. Le regioni e le province autonome, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori, possono stabilire una diversa data di ripresa delle attività».

L'art. 1, co. 6, lett. n), del d.P.C.M. 7 agosto 2020 prevede che «Restano comunque sospese le attività che abbiano luogo in sale da ballo e discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso. A decorrere dal 1° settembre 2020 sono consentite le manifestazioni fieristiche ed i congressi, previa adozione di Protocolli validati dal Comitato tecnico-scientifico di cui all'articolo 2 dell'ordinanza 3 febbraio 2020, n. 630, del Capo del Dipartimento della protezione civile, e secondo misure organizzative adeguate alle dimensioni ed alle caratteristiche dei luoghi e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro; è consentito lo svolgimento delle attività propedeutiche alle predette riaperture. A decorrere dal 9 agosto 2020 sono consentite le attività di preparazione delle manifestazioni fieristiche che non comportano accesso di spettatori. Le Regioni e le Province autonome, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori, possono stabilire una diversa data di ripresa delle attività, nonché un diverso numero massimo di spettatori in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi».

⁶⁹ Corsivo aggiunto.

⁷⁰ Quest'ultima espressione, tuttavia, sembrerebbe riferibile esclusivamente alle “fiere” e ai “congressi”, poiché solo per tali attività i d.P.C.M. in questione prevedono una data

Tuttavia, in seguito all'aumento dei contagi registrato da inizio agosto, più esponenti del Governo hanno esternato il proprio dissenso rispetto a tali riaperture, auspicando interventi restrittivi da parte delle istituzioni regionali⁷¹. Ciononostante, i Presidenti di alcune regioni hanno adottato ordinanze che confermavano le aperture già disposte⁷², rendendo ancor più necessario

specifica a decorrere dalla quale potessero essere riprese, mentre per le discoteche (e locali assimilati) si parla solo di chiusura.

Gli allegati 9 di entrambi i d.P.C.M., inoltre, prevedono una serie di misure e di indicazioni che regolano la riapertura dei predetti locali, onde il complesso delle disposizioni sembrerebbe lasciare spazio a possibili interventi delle regioni in deroga alla disposizione del Governo che ne prevede la chiusura; a ciò si aggiunga che il Governo stesso ha “lasciato fare” le Regioni che, sulla base delle suddette disposizioni, all'indomani dell'entrata in vigore dei d.P.C.M., avevano disposto la riapertura delle discoteche come, ad esempio, Marche (decreto n. 203 del 15 giugno 2020), Liguria (ord. n. 37 del 12 giugno 2020 del Presidente della Regione) e Sardegna (ord. n. 38 dell'11 agosto 2020 del Presidente della Regione).

⁷¹ I presidenti di alcune Regioni hanno condiviso la posizione del Governo: si veda, ad esempio, l'ord. n. 32 del 14 agosto 2020 del Presidente della Regione Basilicata, o l'ord. n. 61 del 13 agosto 2020 della Presidente della Regione Calabria.

⁷² Ad esempio, il decreto del presidente della Giunta regionale delle Marche 13 agosto 2020, n. 232, ha confermato l'apertura delle discoteche già disposta dal precedente D.P.G.R. n. 203/2020 del 15 giugno 2020; anche l'ord. n. 38 dell'11 agosto 2020 del Presidente della Regione Sardegna ha disposto che «Continuano ad essere consentite le attività che abbiano luogo in discoteche o altri locali assimilabili all'intrattenimento (in particolare serale e notturno), esclusivamente all'aperto, purché sia assicurato, con ogni idoneo mezzo, compreso quello dell'informazione e vigilanza, il divieto di assembramento e dell'obbligo di distanziamento interpersonale, rispettando, a seconda della capienza massima del locale, il limite di almeno un metro tra gli utenti e due metri tra utenti che accedono alla pista da ballo. Tali attività dovranno svolgersi nel rigoroso rispetto di quanto previsto dal DPCM del 07 agosto 2020 e dalla scheda tecnica “Discoteche” contenuta nelle “Linee guida per la riapertura della

un intervento unitario da parte del Governo. A tale riguardo, dunque, il Ministro della salute è intervenuto con l'ordinanza del 16 agosto 2020 che ha sospeso «le attività del ballo che abbiano luogo in discoteche, sale da ballo e locali assimilati destinati all'intrattenimento o che si svolgono in lidi, stabilimenti balneari, spiagge attrezzate, spiagge libere, spazi comuni delle strutture ricettive o in altri luoghi aperti al pubblico», sia all'aperto che al chiuso. Tale provvedimento costituisce l'esito di un delicato compromesso raggiunto tra Regioni e Governo e che si sostanzia nella previsione del divieto "di ballo", potendo viceversa i locali rimanere aperti, ed ha inoltre stabilito che le regioni possono «introdurre ulteriori misure solo in termini più restrittivi» rispetto a quelle governative.

Nello stesso periodo, peraltro, anche la previsione del tampone obbligatorio per le persone di ritorno da alcuni Paesi ritenuti a rischio è stato motivo di tensione tra Governo e Regioni. Sebbene infatti fosse condivisa l'esigenza di sottoporre a maggiori controlli chi tornasse dall'estero, in particolare da alcuni Paesi con elevati tassi di contagi, i Presidenti di alcune Regioni avevano già adottato proprie ordinanze che avevano imposto il tampone e la quarantena precauzionale per una platea più o meno vasta di persone⁷³. Il Ministro della salute ha quindi adottato l'ordinanza del 12 agosto 2020 al fine di unificare il regime dei tamponi, e ne ha disposto l'obbligatorietà per tutti coloro che arrivassero in Italia da Malta, Grecia, Spagna o Croazia.

attività economiche, produttive e ricreative" approvata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 06 agosto 2020, allegato 1 del DPCM del 7 agosto 2020».

⁷³ Ad esempio, in Campania il Presidente della Regione ha disposto, con l'ord. del 12 agosto 2020 con «decorrenza immediata», l'obbligo del test sierologico e/o del tampone indistintamente a tutti i residenti di rientro dall'estero; il Presidente della Regione Puglia, invece, con ord. dell'11 agosto 2020 aveva disposto, a decorrere dal 12 agosto, l'obbligo di quarantena di 14 giorni solo per i residenti che rientrassero da Malta, Grecia e Spagna.

Anche tali ultimi episodi, dunque, denotano come in una fase emergenziale sia essenziale il coordinamento tra i diversi livelli di governo nonché, in alcuni casi, siano indispensabili interventi unitari da parte dello Stato, dato il paradosso che si creerebbe, ad esempio, qualora l'obbligatorietà del tampone non dipendesse dal fatto di provenire da uno stesso Paese con un elevato tasso di contagi, ma variasse a seconda della regione ove si ritorna.

4. Conclusioni

La tenuta di un ordinamento giuridico è sicuramente messa alla prova dal verificarsi di una situazione emergenziale poiché, proprio in tali circostanze, si verifica l'adeguatezza degli strumenti da esso predisposti.

Qualora, poi, si tratti di emergenze dalle dimensioni tanto ampie da coinvolgere l'intero territorio nazionale, come quella epidemiologica in questione, la difficoltà maggiore sta nel contemperamento di due esigenze contrapposte: da una parte, infatti, occorre che un'emergenza di tali proporzioni sia gestita a livello unitario, essendo anche in gioco materie di competenza statale esclusiva o concorrente e diritti fondamentali dell'uomo, dall'altra, proprio a causa del suo rapido e costante evolversi, spesso in modo non uniforme nei singoli territori, è necessario adottare interventi differenziati e tempestivi a seconda delle molteplici situazioni concrete. Sembra quindi opportuno che, pur nell'ambito di una gestione unitaria e centralizzata dell'emergenza, le regioni e gli enti locali, disponendo di una conoscenza più approfondita delle caratteristiche e delle necessità del singolo territorio, affianchino lo Stato e che, a tal fine, abbiano a disposizione strumenti flessibili di intervento così da

poter adottare, volta per volta, le misure rispondenti alle necessità di quel territorio⁷⁴.

La distribuzione del potere di intervento tra vari livelli di governo, tuttavia, può determinare l'insorgere di contrasti tra gli stessi, così da pregiudicare il raggiungimento dello scopo di contenere più efficacemente l'emergenza. Tale evenienza può essere scongiurata solo recuperando e attuando proficuamente il principio costituzionale di leale collaborazione in una duplice direzione: gli enti infatti dovrebbero utilizzare gli strumenti a propria disposizione in un'ottica cooperativa e non meramente oppositiva con quella statale, così da evitare che insorgano le problematiche inerenti alla certezza del diritto conseguenti allo stratificarsi di atti dal contenuto opposto tra loro, al contempo gli enti territoriali e locali dovrebbero essere maggiormente coinvolti nel procedimento decisionale dello Stato centrale, in modo che le disposizioni siano da questo adottate anche in base alle necessità rappresentate da ciascun territorio. Il coordinamento tra i vari livelli è infatti indispensabile affinché le misure predisposte rispondano, contemperandole, alle esigenze dell'intero territorio, cosicché singole porzioni dello stesso non sentano l'esigenza di autonome "fughe in avanti". Il recupero della leale collaborazione

⁷⁴ 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*, cit., «le ordinanze regionali sono in grado di anticipare e, quindi, di consentire la sperimentazione di misure di contenimento del contagio che sono progressivamente assunte anche a livello statale (con un rapporto tra ordinanze e DPCM che sembra strutturarsi in termini di cedevolezza). L'art. 3, co. 2, accetta una loro temporanea "concorrenza" proprio sul presupposto che "dal basso" possano provenire risposte più efficaci e tempestive», citato anche da G. DI COSIMO - G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, cit., secondo i quali le singole realtà regionali avrebbero costituito «un 'laboratorio' per la predisposizione di strategie di contenimento gestione che lo Stato può poi far proprie».

come canone ispiratore nonché come guida dell'operato delle Istituzioni potrebbe, infatti, scongiurare i gravi difetti di coordinamento⁷⁵ ed i conseguenti conflitti che discendono dalla mancata concertazione e che, in contesti emergenziali, risultano ancor più dannosi.

Alla luce di ciò, proprio il sistema delle Conferenze potrebbe essere valorizzato in quanto potrebbe fornire una risposta adeguata a tali esigenze⁷⁶, costituendo la sede adatta per «il ritorno ad un confronto più serio e minimamente strutturato» volto all'instaurazione di un «dialogo proficuo»⁷⁷ indispensabile in quanto, come sottolineato dalla Presidente della Corte costituzionale Cartabia nella Relazione annuale sul 2019, «la piena attuazione dei principi costituzionali richiede un impegno corale, con l'attiva, leale collaborazione di tutte le Istituzioni, compresi Parlamento, Governo, Regioni, Giudici».

⁷⁵ Alcuni dei quali di natura anche pratica: basti pensare alle problematiche verificatesi nei conteggi dei contagiati che si sono verificate in quanto i tamponi sono stati effettuati con criteri diversi da regione a regione.

⁷⁶ In Conferenza Unificata, peraltro, sono rappresentati anche gli interessi di Comuni e Province, dato che vi partecipano anche ANCI ed UPI.

⁷⁷ G. DI COSIMO - G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, cit.