

**LE RELAZIONI FRA LO STATO E LE REGIONI NELLA GESTIONE
DELLA PANDEMIA DA COVID-19 TRA UNIFORMITÀ E DIFFERENZIAZIONE**

CARLA NEGRI

(Ricercatrice di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Palermo)

Data di pubblicazione: 28 settembre 2021

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

CARLA NEGRI*

**Le relazioni fra lo Stato e le Regioni nella gestione
della pandemia da Covid-19 tra uniformità e differenziazione**

Abstract (It.): *il contributo analizza le relazioni fra lo Stato e le regioni nella gestione della pandemia da Covid-19, sia sul piano delle fonti, sia sotto il profilo delle procedure, così come disciplinate dai provvedimenti normativi e amministrativi adottati dal Governo, che si muovono nel segno dell'uniformità e della differenziazione regionale.*

Abstract (En.): *the paper analyzes the relations between the State and the regions in the management of the Covid-19 pandemic, both in terms of sources and procedures, as governed by the regulatory and administrative measures adopted by the Government, moving in the direction of uniformity and regional differentiation.*

Parole chiave: pandemia Covid-19, supremazia, collaborazione, uniformità, differenziazione regionale.

Key words: Covid-19 pandemic, supremacy, cooperation, uniformity, regional differentiation.

* Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Palermo.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Supremazia e collaborazione nella gestione della pandemia da Covid-19. – 3. L'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 2021. – 4. Uniformità *versus* differenziazione.

1. *Introduzione*

A più di un anno dalla dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria a livello nazionale da parte del Governo¹, adottata per contrastare la pandemia da Covid-19, nelle relazioni intercorse tra lo Stato e le Regioni per il contenimento della diffusione del virus si è registrata, prevalentemente, una condisione delle scelte politiche², ma anche una debole e insoddisfacente

¹ Il riferimento è alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* dell'1 febbraio 2020, n. 26, che ha dichiarato lo stato di emergenza sanitaria, fino al 31 luglio 2020; termine più volte prorogato, con la delibera del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2020 sino al 15 ottobre 2020, con la delibera del Consiglio dei Ministri 7 ottobre 2020 sino al 31 gennaio 2021, con la delibera del Consiglio dei Ministri 13 gennaio 2021 fino al 30 aprile 2021, con la delibera del Consiglio dei Ministri 21 aprile 2021 fino al 31 luglio 2021 e con il d.l. n. 105 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 126 del 2021 (art. 1), fino al 31 dicembre 2021.

² Si v., sul punto, S. MANGIAMELI, Intervento al *webinar* CNR - ISSIRFA su «Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze fra Stato e regioni: analisi e prospettive», Roma, 10 giugno 2021.



cooperazione inter-istituzionale³, a causa delle spinte centrifughe da parte di alcune autonomie territoriali, che hanno alimentato il contenzioso giudiziario⁴.

La mancanza di una legge specifica di disciplina delle emergenze sanitarie derivanti da malattie infettive, sotto il profilo delle competenze e delle procedure dirette a realizzare la necessaria collaborazione e il necessario coordinamento tra i diversi livelli di governo, ha lasciato all'improvvisazione dei governi centrali e locali la gestione di un fenomeno imprevisto, ma forse non imprevedibile, e unico nella storia repubblicana.

Da un lato, la debolezza del Governo nei confronti delle autonomie territoriali, regionali⁵ e locali, e dall'altro, l'eccessivo protagonismo di alcuni Presidenti di regione e di alcuni Sindaci, sembrano essere dipesi, rispettivamente, dal mancato utilizzo dei poteri di competenza dello Stato e dall'uso dei poteri

³ Si v. sul punto, fra gli altri, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Il diritto pubblico della pandemia*, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Collana di studi di Consulta OnLine, II, Genova 2020, 27; G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2020, www.forumcostituzionale.it, 117; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e personalismo "asimmetrico" nelle politiche regionali. Aspetti problematici... e rischiosi*, in *Dir. fond.*, 1/2020, www.dirittifondamentali.it, 1342.

⁴ Si v., sul punto, S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Il diritto pubblico della pandemia*, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Collana di studi di Consulta OnLine, II, Genova 2020, 47-48.

⁵ Si v. sul punto, C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Dir. comp.*, 2/2020, www.diritticomparati.it, 45, il quale fa riferimento al mancato esercizio della competenza esclusiva statale in materia di coordinamento statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale ex art. 117, co. 2, lett. r), Cost., che ha comportato l'inattendibilità degli stessi, per la mancanza di parametri uniformi con cui rilevarli.

di ordinanza degli amministratori locali per il mantenimento del consenso politico⁶.

In relazione alla gestione della pandemia da parte dello Stato, la Costituzione, come noto, non contiene una clausola generale sull'emergenza⁷, la cui

⁶ Si v., sul punto, T.E. FROSINI, Intervento al *webinar* CNR - ISSIRFA su «*Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze fra Stato e regioni: analisi e prospettive*», Roma, 10 giugno 2021.

⁷ Sulle ragioni di tale scelta in sede di Assemblea costituente, si v. I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Riv. AIC*, 1/2021, www.rivistaaic.it, 116 ss.; G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, www.osservatoriosullefonti.it, 542 ss. Si v., al riguardo, la proposta di legge costituzionale Rosato e altri, A.C. 2438: «*Introduzione degli articoli 55-bis e 55-ter della Costituzione, recanti disposizioni per assicurare la funzionalità delle Camere nel caso di emergenza nazionale*», assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali, consultabile in www.camera.it, che attribuisce alle Camere il potere di deliberare lo stato di emergenza nazionale, con contestuale istituzione di una Commissione bicamerale speciale composta da un numero ristretto di deputati e senatori, a cui è affidato l'esercizio delle funzioni legislative durante il periodo emergenziale.

introduzione è discussa in dottrina⁸, ma prevede gli strumenti con cui farvi fronte (artt. 77, 118 e 120 Cost.)⁹.

Tra questi, il Governo ha preferito lo strumento del decreto-legge di cui all'art. 77 Cost., tralasciando, da un lato, la possibilità di attrarre in sussidiarietà, quantomeno formalmente, le diverse competenze regionali incise dalla gestione della pandemia *ex art. 118, co. 1, Cost.*¹⁰ e, dall'altro, la possibilità di esercizio del potere sostitutivo sulla base dei presupposti, nel caso di specie

⁸ In senso favorevole, si v., fra gli altri, E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *www.biodiritto.org*, 18 marzo 2020, 11; D. TRABUCCO, *I «sovrani» regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del covid-19*, in *Dir. fond.*, 1/2021, *www.dirittifondamentali.it*, 372. *Contra* M. LUCIANI, *Avvisi ai naviganti del mar pandemico*, in *Questione giustizia*, 8 ottobre 2020, *www.questionegiustizia.it*, par. 5; M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in questa *Rivista*, 1/2020, 590; in termini problematici, G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, cit., 541 ss.

⁹ «È la Carta costituzionale... a offrire a tutte le istituzioni e a tutti i cittadini la bussola che consente di navigare “per l'alto mare aperto” dell'emergenza e del dopo-emergenza che ci attende»: si v. la Relazione annuale della Presidente della Corte costituzionale Marta Cartabia sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, 28 aprile 2020, 26, consultabile in *www.giurcost.org*.

¹⁰ Si v. sul punto, R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in questa *Rivista*, 1/2020, 670, nt. 41. Sull'applicazione implicita del principio di sussidiarietà da parte dello Stato, si v. quanto sarà detto più avanti nel testo.

rilevanti, della tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica di cui all'art. 120, co. 2, Cost.¹¹ e in conformità alla normativa attuativa¹².

Il ricorso al provvedimento di urgenza dell'esecutivo sembra trovare la sua ragione, principalmente, nel rispetto della riserva di legge prevista in Costituzione per le limitazioni delle libertà costituzionali, che sono state disposte per garantire il distanziamento sociale e la riduzione dei contagi.

Un altro motivo sembra rinvenibile nella inadeguatezza della legislazione ordinaria di settore per fronteggiare l'emergenza da Covid-19¹³, sia dal punto di vista sostanziale, in quanto riferita a eventi calamitosi già verificatosi ed esauriti nei loro effetti, sia sotto il profilo procedurale che non avrebbe garantito una gestione flessibile e, soprattutto, tempestiva della stessa¹⁴.

Tale ultima esigenza ha comportato, in particolare, la necessità di adeguare lo strumento del decreto-legge alla realtà emergenziale da disciplinare,

¹¹ C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, cit., 45 ss.; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2 aprile 2020, 3.

¹² Il riferimento è all'art. 8, co. 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 Giugno 2003, n. 132, che prevede: «Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame».

¹³ Si v., fra gli altri, C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, cit., 48-50.

¹⁴ Il riferimento è al Codice della protezione civile, di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 e alla legge istitutiva del S.S.N. n. 833 del 1978.

demandandone la sua ‘attuazione’ ad atti amministrativi generali e monocratici, i d.P.C.M., in deroga alla diretta applicabilità dello stesso¹⁵.

L’utilizzo dei citati atti del Presidente del Consiglio dei ministri, per la specificazione delle misure limitative delle libertà personali previste nel decreto-legge, ha sollevato diverse perplessità in dottrina sotto il profilo del rispetto della riserva di legge, del principio di legalità sostanziale, per l’assenza di limiti alla discrezionalità amministrativa, e della gerarchia delle fonti, per l’idoneità di tali atti, *extra ordinem*, a derogare alle norme legislative vigenti¹⁶.

¹⁵ La dottrina, al riguardo, ha fatto ricorso all’istituto della delega e della delegificazione ex art. 17 della legge n. 400/1988; si v., rispettivamente, A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Riv. AIC*, 2/2020, www.rivistaaic.it, 563 ss., spec. 576-582, il quale ritiene che si sia realizzata nella gestione dell’emergenza sanitaria un’alterazione del sistema delle fonti, attribuendo ai decreti-legge la natura di fonti sulla produzione e ai d.P.C.M. quella di fonti di produzione normativa; R. MANFRELLOTTI, *La delegificazione nella gestione della pandemia*, in *Riv. AIC*, 2/2021, www.rivistaaic.it, 231.

¹⁶ A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 561 ss., spec. 571 ss.; G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l’emergenza?*, cit., 552 ss., spec. 558; M. BETZU, P. CIARLO, *Pandemia e differenziazione territoriale*, in www.biodiritto.org, 22 marzo 2020, 1 ss.; A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, www.osservatoriosullefonti.it, 326 ss.; L. MAZZAROLLI, *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 delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d’altri*, in *Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 23 marzo 2020, www.federalismi.it, 12 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Riv. AIC*, 1/2021, www.rivistaaic.it, 403 ss.; R. MANFRELLOTTI, *La delegificazione nella gestione della pandemia*, cit., 226 ss.; G.P. DOLSO, *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di*

Tuttavia, è possibile rintracciare il fondamento dei citati atti normativi sub-legislativi nella Costituzione e nei decreti-legge che li hanno legittimati, con particolare riguardo, come vedremo, al d.l. 19/2020, che sembra escludere, peraltro, il ricorso a presunti stati di ‘eccezione’ o di ‘guerra’¹⁷.

Bisogna, comunque, come è stato evidenziato, vigilare che le procedure e gli atti conseguentemente adottati rimangano confinati nella straordinarietà dell’emergenza del momento¹⁸, e non acquisiscano il carattere dell’ordinarietà.

emergenza per rischio sanitario. Prime note sulla dichiarazione dello stato di emergenza, in *www.ambientediritto.it*, 2020, par. 4, il quale ritiene che si sia verificato uno scollamento tra le previsioni del Codice della protezione civile e gli atti e i provvedimenti posti in essere per la gestione dell’emergenza sanitaria. Per approfondimenti sul potere di ordinanza emergenziale, si v. E. RAFFIOTTA, *Norme d’ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna 2019.

¹⁷ Si v., fra gli altri, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., 11 ss. L’Autore si sofferma anche sulla natura dei decreti del Presidente del Consiglio, ritenendo che si tratti di ordinanze tipiche, di carattere normativo e non regolamentare, che possono derogare alle leggi vigenti, ma in conformità a quanto disposto dai decreti-legge che li legittimano (21); in termini simili, I.A. NICOTRA, *L’epidemia da Covid-19 e il tempo della responsabilità*, in questa *Rivista*, 1/2020, 389 ss.; U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, *www.osservatoriosullefonti.it*, 300 ss., spec. 309; R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell’emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, cit., 655-656; E. RAFFIOTTA, *Poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Riv. AIC*, 1/2021, *www.rivistaaic.it*, 77 ss.

¹⁸ F. SORRENTINO, *A proposito dell’emergenza coronavirus*, in *Il diritto pubblico della pandemia*, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Collana di studi di Consulta OnLine, II, Genova 2020, 5; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., 36, il quale parla di *vigilanza democratica*.

Con particolare riguardo alle relazioni fra lo Stato e le Regioni, la necessaria celerità del processo decisionale ha comportato la scelta da parte del Governo di prevedere strumenti più deboli di leale collaborazione con le Regioni, rispetto a quanto previsto nella legislazione di emergenza¹⁹.

¹⁹ Il riferimento è agli artt. 24, co. 1, e 25, co. 1, del d.lgs. n. 1 del 2018 che dispongono rispettivamente: «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» (art. 24). «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» (art. 25). In dottrina, si v. E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, www.osservatoriosullefonti.it, 385, che parla di *collaborazione attenuata*, con riguardo alla sostituzione dello strumento dell'intesa con quello della consultazione regionale da parte, come vedremo, del d.l. n. 6/2020; negli stessi termini, M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, cit., 4; E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Oss. sulle fonti*, 2/2020, www.osservatoriosullefonti.it, 588-589.

In altri termini, la necessità di strumenti flessibili, che con tempestività regolamentino l'emergenza sanitaria in base all'andamento epidemiologico, e uniformi su tutto il territorio nazionale sembra avere sacrificato le ragioni dell'autonomia, in particolare le competenze regionali, a vantaggio della centralizzazione delle funzioni pubbliche²⁰.

La differenziazione regionale, seppur nell'ambito di regole e parametri comuni, avrebbe consentito tuttavia, da un lato, l'assunzione di responsabilità da parte dei Presidenti di regione e, dall'altro, l'adozione di misure conformi alla realtà locale, in modo da razionalizzarne l'impatto dal punto di vista economico-sociale²¹.

Il carattere indifferenziato delle misure restrittive, oltre che la loro idoneità a fungere da amplificatore delle diseguaglianze, sembrano, invece, avere derogato al principio della 'pari dignità sociale' di cui all'art. 3 Cost., per le diverse condizioni materiali in cui esse hanno inciso²².

Nell'evoluzione della normativa statale sulla gestione della pandemia è possibile, tuttavia, rintracciare, come vedremo, alcuni elementi di novità, nel senso della valorizzazione dell'autonomia regionale e del principio di

²⁰ A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in questa *Rivista*, 1/2020, 372-374; G.P. DOLSO, *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario. Prime note sulla dichiarazione dello stato di emergenza*, cit., par. 4; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, cit., 4.

²¹ Si v., sul punto, M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, cit., 595 ss.; in termini simili E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 406; G. RIVOSECCHI, *Divisioni dei poteri, relazioni fra Stato e regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del Coronavirus*, in questa *Rivista*, 3/2020, 641 ss.

²² S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., 51, il quale parla di una *rottura-sospensione* della Costituzione.

differenziazione a essa sotteso²³, per il mutato contesto epidemiologico caratterizzato dall'implementazione di un piano vaccinale nazionale che ha consentito la riduzione dei contagi.

2. *Supremazia e collaborazione nella gestione della pandemia da Covid-19*

Nella breve riflessione che segue, si riguarderanno le relazioni tra lo Stato e le Regioni, sia sul piano delle fonti, sia sotto il profilo delle procedure messe in campo per la gestione della pandemia, purtroppo, nel momento in cui si scrive, ancora in corso.

In relazione al primo profilo, si registra la sovrapposizione, disordinata e frammentata, di fonti statali e regionali²⁴, derivante dal fatto che la prevenzione e il contrasto della diffusione delle malattie infettive interseca una pluralità di materie, alcune di competenza legislativa esclusiva statale (l'ordine pubblico e la sicurezza, la profilassi internazionale e la determinazione dei livelli essenziali di assistenza, rispettivamente ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett.

²³ Si v. sul punto, R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 96, secondo il quale non può esserci autonomia senza differenziazione e lo scopo dell'autonomia non può non essere la differenziazione.

²⁴ Si v. sul punto, fra gli altri, 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, 518; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., 37 ss., il quale evidenzia la frammentarietà e asistematicità della produzione normativa e l'inefficienza del sistema amministrativo.

h), m), q) Cost.), altre di competenza legislativa concorrente regionale (la tutela della salute e la protezione civile *ex art. 117, co. 3, Cost.*)²⁵.

Come noto, l'integrazione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, per la natura, al contempo nazionale e regionale, degli interessi coinvolti nella disciplina della materia dipende da una ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni *ex art. 117 Cost.*, sia prima che dopo la riforma del 2001²⁶, dai contorni vaghi, per la configurazione delle materie come etichette, come «pagine bianche»²⁷.

La citata integrazione delle competenze ha richiesto l'inverarsi, soprattutto a opera della giurisprudenza costituzionale, di procedure e strumenti di

²⁵ Evidenzia l'impossibilità di ricondurre la gestione della pandemia interamente nell'ambito delle materie di competenza legislativa esclusiva statale M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, cit., 2.

²⁶ Prima della riforma costituzionale n. 3 del 2001, si v. A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 2/1998, 284 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, 5° ed., Milano 2000, 129 ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1971, 145. Dopo la citata riforma, si v., fra gli altri, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2019, 52 ss.; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano 2002, 46 ss.; ID., «Forme» e «tecniche» dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in ID., «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, VI, *Studi dell'anno 2002*, Torino 2003, 421; S. BARTOLE, *Regioni e ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, in *Studi in onore di G. Berti*, Napoli 2005, par. 4.

²⁷ L'espressione è, come noto, di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 3/1971.

leale collaborazione diversi per intensità, la cui natura flessibile ne rende possibile un'applicazione in senso centrifugo o centripeto²⁸.

Peraltro, all'interno di una stessa materia intervengono diversi livelli di governo (statale, regionale e locale), seppur su differenti piani (legislazione, amministrazione, programmazione e gestione)²⁹.

In sede attuativa, gli strumenti collaborativi previsti dal Governo per la gestione della pandemia da parte di Stato e Regioni sono stati di tipo centripeto³⁰, ma non hanno escluso, tuttavia, delle reazioni da parte delle Regioni che hanno dato origine a conflitti interistituzionali.

Più precisamente, la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 ha visto, come detto, il proliferare, invero schizofrenico, di atti legislativi nella forma del decreto-legge e, in sede attuativa, di provvedimenti amministrativi

²⁸ A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, 5/2020, www.federalismi.it, 74; evidenzia l'aspetto coercitivo del principio di leale collaborazione, ancora presente nell'ordinamento repubblicano, che favorisce la supremazia della legge statale sulle regole della competenza, S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in questa *Rivista*, 3/2020, 275. Per maggiori approfondimenti sul tema, si v. S. AGOSTA, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Milano 2008.

²⁹ S. PIPERNO, *Regionalismo asimmetrico e relazioni tra diversi livelli di governo: profili economici e di finanza pubblica*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, *Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano 2019, 95, il quale ritiene che il modello della sovrapposizione delle competenze negli Stati federali o regionali è quello dominante.

³⁰ Si v., sul punto, R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, cit., 670; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 379.

statali (d.P.C.M.)³¹, che la Corte costituzionale ha ritenuto, nel complesso, ammissibili³².

A tali provvedimenti statali si sono aggiunte diverse ordinanze regionali e sindacali³³, integrative, in deroga e, alcune, perfino in contrasto con i

³¹ Per una raccolta dei provvedimenti statali, fino a maggio 2020, si v. il Dossier, *L'emergenza sanitaria da Covid 19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e bibliografia*, in C. DRIGO, A. MORELLI (a cura di), consultabile su questa *Rivista*. Si è, invero, discusso in dottrina della dubbia tempestività dei provvedimenti statali, oltre che in certi campi, come quello della giustizia civile e penale, dello loro razionalità ed effettività, per l'impossibilità di applicazione pratica, a causa di carenze strutturali e organizzative del sistema giudiziario, si v. V. SCIARABBA, *Riflessioni di inizio anno tra tutela della salute, organizzazione e funzionamento della giustizia e garanzia dei diritti e principi fondamentali (a partire da una questione pregiudiziale sollevata, in parallelo a una questione di costituzionalità, da un Giudice di pace italiano)*, in *Consulta OnLine*, I/2021, www.giurcost.org, 75 ss.

³² Si v. la sentenza Corte cost. del 13 marzo 2021, n. 37, punto 9 del *Cons. in dir.* In dottrina, si v. C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione giustizia*, 13 aprile 2021, www.questionegiustizia.it, 4; sulla citata sentenza si rinvia a quanto sarà detto più avanti nel testo.

³³ Le citate ordinanze trovano il loro fondamento nell'art. 32 della legge 833/78 e gli interventi di protezione civile dei citati enti territoriali nel Codice della protezione civile, di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale, su cui si v. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 27 ss.; evidenzia le lacune presenti nel citato Codice della protezione civile con riguardo alle ordinanze regionali, da adottarsi con legge regionale *ex art. 25, co. 11*, in deroga alle norme regionali vigenti, seppur nel rispetto delle direttive nazionali di protezione civile, G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Il diritto pubblico della pandemia*, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Collana di studi di *Consulta OnLine*, II, Genova 2020, 71.

provvedimenti adottati in precedenza dallo Stato³⁴, che hanno generato confusione e incertezza sui limiti e divieti imposti per contrastare la diffusione e il contagio del Coronavirus, disorientando la società civile, tutta³⁵.

³⁴ Basti qui fare riferimento, fra le altre, all'ordinanza n. 1 del 25 febbraio 2020 del Presidente della Regione Marche, che introduceva ulteriori misure restrittive rispetto a quelle previste dal Governo, per limitare la diffusione del contagio da Coronavirus disponendo, fra l'altro la chiusura delle scuole. Tale ordinanza è stata impugnata dal Governo dinanzi al Tar marchigiano, il quale ne ha sospeso gli effetti con decreto 27 febbraio 2020, n. 56, mancando il presupposto individuato dall'art. 1, co. 1, del d.l. n. 6 del 2020, che nella zona risulti «positiva almeno una persona» anche per la «rilevanza degli interessi in competizione», venendo in rilievo «misure pesantemente incidenti su diversi diritti e libertà costituzionali»; in dottrina su tale ordinanza, si v. G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e regioni: il caso Marche*, in *www.biodiritto.org*, 2020, 1 ss.; all'ordinanza del 19 marzo 2020, n. 6, del Presidente della Regione siciliana che, all'art. 1, fa divieto di «ogni attività motoria e sportiva all'aperto, anche in forma individuale», in palese contrasto con quella del Ministro della salute del 20 marzo 2020 che espressamente fa salva l'attività motoria individuale «in prossimità della propria abitazione, purché comunque nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona» (art. 1, lett. b); sul potere di ordinanza del Presidente della Regione siciliana, si v. le riflessioni critiche di G. VERDE, *La Regione Siciliana e la definizione delle misure per limitare il diffondersi della pandemia da Coronavirus Covid-19*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. speciale 2020, *www.osservatoriosullefonti.it*, 659 ss., spec. 667-668, il quale evidenzia, fra gli altri, un'interpretazione del ruolo presidenziale in senso *assolutamente monocratico*, per il mancato coinvolgimento degli altri attori istituzionali; all'ordinanza della regione Lazio, 17 aprile 2020, n. Z00030, recante «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019*», annullata dal TAR Lazio, sez. III-*quater*, 2 ottobre 2020, n. 10047 e a quella della Regione Calabria del 27 maggio 2020, n. 47, recante «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019*», annullata dal Tar Calabria - Catanzaro, sez. I, 15 settembre 2020, n. 1462, per avere introdotto l'obbligo di vaccinazione antinfluenzale

Il Governo, per mettere ordine a tale *caos* giuridico e al conseguente cortocircuito istituzionale, è intervenuto con gli strumenti della prevalenza della disciplina statale su quella regionale e della leale collaborazione.

In ogni forma di Stato composto (federale o regionale), come la nostra, che ha visto la luce in sede di Assemblea costituente grazie all'opera

per alcune categorie, senza che sussistessero motivazioni ragionevoli e, peraltro, al di fuori della competenza regionale, essendo i T.S.O. di competenza dello Stato; in dottrina si v. M. LUCIANI, *Avvisi ai naviganti del mar pandemico*, cit., par. 3. Per altri esempi di ordinanze regionali contrastanti, si v. E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 394 ss.

³⁵ T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta OnLine*, I/2020, www.giurcost.org, 194; I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, cit., 101; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 379-380.

dell'illustre giurista siciliano, Gaspare Ambrosini³⁶, coesistono due diverse anime: la supremazia³⁷ e la collaborazione³⁸.

La prima è diretta a realizzare l'unità del sistema, attraverso la previsione, tra gli altri, della prevalenza della normativa statale su quella regionale, che, in quanto tale, comprime le competenze delle Regioni; la seconda

³⁶ Sul contributo di Gaspare Ambrosini alla fondazione dell'ordinamento regionale, si v., fra gli altri, F. TERESI, *Gaspare Ambrosini alla Costituente padre delle regioni*, in *Nuove Autonomie*, 2/1996, 199 ss.; sulla stretta collaborazione fra Gaspare Ambrosini e Don Luigi Sturzo nella redazione del Titolo V della Costituzione repubblicana, si v. U. DE SIERVO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna 1998, 67 ss., il quale riporta in appendice l'intensa attività epistolare fra i due illustri professori (89 ss.).

³⁷ Il principio di prevalenza della legge statale su quella regionale è destinato a trovare una copertura costituzionale con l'introduzione, nel nuovo ultimo comma dell'art. 117 Cost., della cd. «clausola di supremazia», si v. l'art. 2 del disegno di legge costituzionale A.S. n. 1825 del 22 maggio 2020, a firma dei senatori Pinotti e Parrini (PD), recante «*Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione*», che prevede: «Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»; su tale disegno di legge, si v. le riflessioni critiche di D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, in *Oss. sulle fonti*, 2/2020, www.osservatoriosullefonti.it, 829 ss., il quale evidenzia i diversi profili problematici, di natura formale e sostanziale, che la citata clausola di supremazia pone; sull'inutilità di tale clausola, si v. G. RIVOSECCHI, *Divisioni dei poteri, relazioni fra Stato e regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del Coronavirus*, cit., 645.

³⁸ S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 145 ss.

consente, invece, la partecipazione di queste ultime alla determinazione dell'indirizzo politico generale, al fine di compensare la perdita di autonomia che deriva dall'esigenza di garantire l'unità del sistema.

In tal senso, si muovono i due decreti-legge del 23 febbraio 2020, nn. 6 e 25 marzo 2020, n. 19³⁹, con cui l'esecutivo, in particolare con il secondo, ha tentato di mettere ordine nei rapporti tra Stato e Regioni, non raggiungendo, tuttavia, il risultato sperato⁴⁰.

I citati provvedimenti legislativi individuano, innanzitutto, le diverse misure restrittive, che investono una pluralità di diritti, spaziando dai diritti individuali a quelli collettivi e sociali, riguardanti la persona umana *tout court*, da adottarsi con ordinanza, per garantire il distanziamento sociale ed evitare il diffondersi del contagio⁴¹.

³⁹ D.l. 23 febbraio 2020, n. 6, contenente «*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*», convertito in legge 5 marzo 2020, n. 13; d.l. 25 marzo 2020, n. 19, recante «*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*», convertito in legge 22 maggio 2020, n. 35.

⁴⁰ Sottolinea la mancata razionalizzazione e semplificazione della produzione normativa emergenziale da parte del d.l. 19/2020 S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., 44 ss., spec. 47; in termini simili, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 11 ss.; A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, cit., 520; R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, cit., 669-670; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 393.

⁴¹ Si v. gli artt. 1 e 2, del d.l. n. 6/2020 e l'art. 1 del d.l. n. 19/2020.

Il d.l. n. 19/2020 ha, in particolare, corretto alcune storture del precedente decreto⁴², prevedendo la tassatività delle misure restrittive previste⁴³.

Al riguardo, è dubbio se talune restrizioni previste integrino una limitazione della libertà personale *ex art. 13 Cost.*⁴⁴ o, in generale, se debba trattarsi principalmente della limitazione della libertà di circolazione e soggiorno per motivi di sicurezza e di sanità pubblica di cui all'art. 16 Cost., da cui

⁴² Si v. l'art. 5, co. 1, lett. a), del d.l. n. 19/2020, che abroga espressamente l'art. 2 del precedente d.l. n. 6/2020, la cui indeterminatezza nell'individuazione delle misure restrittive lo esponeva a seri dubbi di legittimità costituzionale, si v. sul punto, fra gli altri, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 11-12; R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, cit., 652-653; U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, cit., 305; A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, cit., 520, il quale evidenzia il carattere esemplificativo delle misure adottabili.

⁴³ Si v., sul punto, fra gli altri, E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 390.

⁴⁴ Si v. sul punto, fra gli altri, A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la loro tenuta*, cit., 375; M. BETZU, P. CIARLO, *Pandemia e differenziazione territoriale*, cit., 3; R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, cit., 656 ss., spec. 663, i quali ritengono che l'ambiguità delle misure restrittive delle libertà personali previste fa sì che esse possano integrare, a secondo della prospettiva, una limitazione della libertà personale e/o della libertà di circolazione e soggiorno. *Contra* I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, cit., 132, nt. 141; U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, cit., 302.



potrebbero conseguire le ‘limitazioni’ degli altri diritti, gli ulteriori divieti previsti, che perderebbero in tal modo la loro autonomia⁴⁵.

Optando per il secondo corno dell’alternativa, cioè la libertà di circolazione, per la limitazione del diritto in parola la Costituzione prevede una riserva di legge statale relativa e rinforzata per contenuto⁴⁶, che i diversi decreti-legge adottati dal Governo, oltre a quelli citati, sembrano soddisfare⁴⁷.

⁴⁵ Si v. sul punto, F. SORRENTINO, *A proposito dell’emergenza coronavirus*, cit., 6; *contra* U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, cit., 302-303. In termini dubitativi, si v. 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 *Oss. sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, www.osservatoriosullefonti.it, 365 ss.

⁴⁶ Sul punto, si v. le sentenze Corte cost. nn.: 2/1956, 68/1964, 72/1968. Come noto, sul carattere assoluto o relativo della riserva di legge prevista dall’art. 16 Cost., per la limitazione della libertà di circolazione e soggiorno, non c’è unanimità in dottrina; ritengono, fra gli altri, che si tratti di una riserva di legge relativa, I.A. NICOTRA, *L’epidemia da covid-19 e il tempo della responsabilità*, cit., 397-398; F. SORRENTINO, *A proposito dell’emergenza coronavirus*, cit., 5; in senso contrario, si v. A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano 1967, 174; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova 1992, 283; G.P. DOLSO, *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario. Prime note sulla dichiarazione dello stato di emergenza*, cit., par. 3; L. MAZZAROLLI, *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 delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d’altri*, cit., 18, che ritengono si tratti di una riserva di legge assoluta.

⁴⁷ F. SORRENTINO, *A proposito dell’emergenza coronavirus*, cit., 5; 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, 511 ss., il quale solleva tuttavia alcune perplessità di ordine sostanziale, in relazione ai d.P.C.M. e all’esigenza del rispetto della trasparenza del processo decisionale e motivazionale. In termini problematici, si v. G. MOBILIO,

In sede attuativa, infatti, il d.l. 6/2020 affida ai d.P.C.M.⁴⁸ e, nelle more di questi, in caso di necessità e di urgenza, alle ordinanze regionali (e sindacali), l'adozione e la *specificazione*⁴⁹ delle misure restrittive ivi previste per la tutela della salute pubblica⁵⁰.

Il successivo d.l. n. 19/2020, che ha espressamente abrogato il precedente⁵¹, disciplina in maniera più chiara e dettagliata i 'poteri' emergenziali, sia con riferimento agli organi, agli atti e alle procedure per la loro adozione, sia in relazione ai limiti di ragionevolezza, adeguatezza e provvisorietà degli stessi⁵².

La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti, cit., 368 ss.

⁴⁸ Evidenzia la centralità di tali atti nella gestione della pandemia e la conseguente esaltazione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri, che sembrerebbe posto in posizione sovraordinata rispetto a quella degli altri Ministri, di cui non vi è traccia nella Costituzione *ex art. 95* e nella legge 400/1988, F. SORRENTINO, *A proposito dell'emergenza coronavirus*, cit., 7; in termini simili, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 25-26, con particolare riguardo ai rapporti fra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro della salute, il cui potere di ordinanza *ex art. 32* della legge 833/1978 è stato implicitamente derogato dal d.l. 19/2020, in senso riduttivo, consentendo al Ministro di intervenire solo nelle more dei d.P.C.M. e prevedendo la cedevolezza delle misure previste (art. 2, co. 2); I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, cit., 138, spec. 163.

⁴⁹ Si v., sul punto, con riferimento ai d.P.C.M., U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, cit., 304.

⁵⁰ Si v. l'art. 3, co. 1 e 2, del d.l. n. 6/2020.

⁵¹ Si v. l'art. 5, co. 1, lett. a), del d.l. n. 19/2020.

⁵² U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, cit., 306.

Più precisamente, il citato provvedimento normativo conferma il potere statale, ma restringe quello regionale (e locale)⁵³, consentendo alle Regioni di prevedere, nelle more dei d.P.C.M., in caso di aggravamento del rischio sanitario, soltanto misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti, tra quelle di cui all'art. 1, co. 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza⁵⁴ e senza incisione sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale⁵⁵.

Si deve trattare, tuttavia, per entrambe le tipologie di provvedimenti citati, di limitazioni ragionevoli, proporzionate e temporaneamente circoscritte nel tempo e nello spazio, in linea con le raccomandazioni provenienti dalla

⁵³ Si v., sul punto, E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 390 ss., secondo il quale il d.l. 19/2020 rafforza il potere di coordinamento statale e riaccentra le funzioni di gestione dell'emergenza sanitaria in capo al Presidente del Consiglio dei ministri; in termini simili, G. VERDE, *La Regione Siciliana e la definizione delle misure per limitare il diffondersi della pandemia da Coronavirus Covid-19*, cit., 665.

⁵⁴ Evidenzia l'ambiguità della formula «attività di competenza» regionale, che non ha contenuto l'attivismo dei Presidenti di regione, S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., 45.

⁵⁵ Si v. l'art. 2, co. 1, e l'art. 3, co. 1 e 2, del d.l. n. 19/2020, il quale vieta peraltro espressamente ai sindaci di adottare ordinanze in contrasto con le misure previste a livello statale.

comunità tecnico-scientifica⁵⁶, secondo gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale e di quella di Strasburgo⁵⁷.

Circa il rapporto fra le fonti statali e quelle regionali, i decreti-legge in esame stabiliscono il carattere cedevole delle ordinanze regionali assunte in assenza di una disciplina statale, le quali, pertanto, perdono efficacia con l'entrata in vigore dei provvedimenti statali⁵⁸.

⁵⁶ Come confermato e meglio specificato dall'art. 1, co. 1 e 2, e dall'art. 2, co. 1, del d.l. n. 19/2020. In dottrina, si v., fra gli altri, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 36; A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, cit., 524; R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, cit., 665-666, i quali affermano la ragionevolezza delle misure restrittive delle libertà personali previste dai provvedimenti legislativi e amministrativi statali.

⁵⁷ T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, cit., 193-194.

⁵⁸ Si v. l'art. 3, co. 2, del d.l. n. 6/2020, che in sede di conversione ha previsto l'inefficacia delle ordinanze regionali derivante dalla mancata tempestiva comunicazione delle stesse al Ministro della salute entro 24 ore dalla loro adozione; l'art. 3, co. 1, del d.l. n. 19/2020; in dottrina, si v. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 29-31, il quale ritiene che la supremazia dei provvedimenti statali non possa intaccare il potere di ordinanza regionale (e sindacale), che potrà legittimamente operare negli spazi vuoti lasciati dallo Stato, al fine di soddisfare specifiche esigenze locali. L'Autore evidenzia, inoltre, che l'art. 2, co. 3, del d.l. n. 19/2020, facendo salvi gli effetti delle ordinanze regionali e consentendone l'ulteriore efficacia per 10 giorni, pregiudichi la gestione unitaria dell'emergenza sanitaria e la chiarezza dei testi normativi; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., 44; A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, cit., 525-526, il quale sottolinea che la cedevolezza delle norme regionali rispetto a quelle statali successivamente introdotte, non è chiaro se dipenda dalla mera entrata in vigore delle norme statali o da un contrasto diretto fra le citate norme; in questo

In altri termini, le ordinanze regionali in materia sanitaria non possono contenere disposizioni in deroga, o perfino in contrasto, con quanto previsto nei d.P.C.M., ma possono intervenire solo nelle more di questi.

Da questo punto di vista, le ordinanze regionali (e locali) sembrano avere anticipato le misure poi recepite a livello statale per il contrasto alla diffusione del Coronavirus⁵⁹.

Nello stesso senso, si muovono i successivi decreti-legge del 16 maggio 2020, n. 33 e 7 ottobre 2020, n. 125, i quali consentono alle Regioni di disporre con ordinanza, nelle more della disciplina statale, misure derogatorie non solo in senso ulteriormente restrittivo, ma anche ampliativo, sulla base, tuttavia, di un'intesa con il Ministro della salute⁶⁰.

ultimo senso, si v. 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, 363; sui dubbi interpretativi della formula «nelle more», si v. anche 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*, cit., 361.

⁵⁹ 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., 366; I.A. NICOTRA, *L'epidemia da covid-19 e il tempo della responsabilità*, cit., 392; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, cit., 5.

⁶⁰ Si v. l'art. 1, co. 16, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante: «*Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*», convertito nella legge 14 luglio 2020, n. 74, che prevedeva la contestuale informazione al Ministro della salute; tale articolo è stato poi modificato dall'art. 1, co. 2, lett. a) del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante: «*Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione*

La prevalenza della normativa statale su quella regionale si impone per la presenza di diversi interessi e diritti in gioco, che attengono, nel caso di specie (di emergenza sanitaria), alla tutela della salute e alle conseguenze in campo economico-sociale delle restrizioni previste⁶¹, il cui bilanciamento non può non spettare allo Stato, attraverso la predisposizione di norme omogenee su tutto il territorio nazionale⁶².

Per compensare la compressione dell'autonomia regionale, il Governo ha voluto tenere conto a monte delle diverse esigenze che potrebbero manifestarsi nei territori locali, attraverso gli strumenti della leale collaborazione.

In sede di adozione degli atti statali specificativi delle misure restrittive (d.P.C.M.), i decreti-legge nn. 6 e 19 del 2020 spostano, in particolare, la periferia al centro, prevedendo la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate e del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, qualora le esigenze riguardino l'intero

esattoriale», convertito con legge 27 novembre 2020, n. 159, che ha disposto l'intesa tra la Regione e il Ministro della salute.

⁶¹ Vengono qui in rilievo, oltre alle materie di competenza legislativa statale e regionale in precedenza citate, altre competenze legislative regionali, tra le quali, principalmente, il turismo, l'agricoltura, l'industria, il commercio, su cui le disposizioni previste dal d.l. n. 19/2020 hanno inciso; si v., in tal senso, E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 392 ss.

⁶² M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 28-29, il quale richiama la sentenza della Corte cost. n. 307 del 2003, in materia di radiocomunicazioni; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., 38.

territorio nazionale, nelle forme della consultazione obbligatoria, ma non vincolante⁶³, e della proposta⁶⁴.

La previsione di strumenti di leale collaborazione Stato-Regioni, seppur in forma debole⁶⁵, sembra peraltro confermare l'implicita 'attrazione in sussidiarietà' delle competenze legislative e, conseguentemente, amministrative regionali da parte dello Stato *ex art. 118, co. 1, Cost.*, in conformità alla proceduralizzazione collaborativa del citato principio, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale⁶⁶.

Tuttavia, nella prassi applicativa si è registrata una concentrazione dei poteri in capo al Presidente della Conferenza delle Regioni, con una declinazione degli strumenti di leale collaborazione, formalmente previsti, nella

⁶³ Si v. l'art. 3, co. 1, del d.l. n. 6/2020.

⁶⁴ Si v. l'art. 2, co. 1, del d.l. n. 19/2020, che affianca allo strumento della consultazione quello della proposta.

⁶⁵ Si v., sul punto, P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, www.osservatoriosullefonti.it, 297.

⁶⁶ M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, cit., 3; G. VERDE, *La Regione Siciliana e la definizione delle misure per limitare il diffondersi della pandemia da Coronavirus Covid-19*, cit., 674. Riguardo alla c.d. «chiamata in sussidiarietà», essa è stata elaborata e inaugurata dalla giurisprudenza costituzionale con le note sentenze della Corte cost. n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, successivamente confermate (si v., fra le tante, le sentenze Corte cost. nn.: 242/2005; 270/2005; 285/2005; 383/2005; 328/2006; 88/2007; 7/2016; 170/2017; 61/2018, in materia finanziaria). Essa comporta, in particolare, l'attrazione in sussidiarietà anche delle funzioni legislative da parte dello Stato, che avoca a sé la funzione amministrativa, purché proporzionata all'interesse pubblico da soddisfare, sottoposta a uno stretto scrutinio di ragionevolezza e basata su un'intesa con la Regione interessata.

mera informazione allo stesso, senza che si sia potuta realizzare una reale mediazione fra gli organi centrali e regionali⁶⁷.

Tale assenza di mediazione sembra derivare dalla disciplina del ‘sistema delle Conferenze’⁶⁸, che non prevede la partecipazione delle Regioni nei casi

⁶⁷ E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Oss. sulle fonti*, 2/2020, www.osservatoriosullefonti.it, 509 ss.

⁶⁸ Per «sistema delle Conferenze» si intende quel complesso di regole che disciplinano i rapporti tra i diversi livelli di governo: centrale, regionale e locale, che si realizzano in seno a tre distinti organismi: la Conferenza permanente Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Conferenza unificata. Tale sistema ha visto la luce con il d.P.C.M. del 1983 istitutivo della Conferenza Stato-Regioni, quale organismo presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, a cui venivano «invitati» i Presidenti delle Regioni e i Ministri interessati. Questo organismo ha, poi, trovato copertura legislativa con la legge n. 400 del 1988 che gli ha attribuito compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale e alla giustizia (art. 12). Verso la fine degli anni Novanta, il sistema delle Conferenze è stato oggetto di un progressivo potenziamento con la legge n. 59 del 1997 e con il relativo decreto legislativo di attuazione n. 281 dello stesso anno. Questi ultimi provvedimenti hanno, in particolare, dato una copertura legislativa alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, già istituita con d.P.C.M. del 2 luglio del 1996, e hanno realizzato un significativo potenziamento delle procedure di concertazione tra i diversi livelli territoriali, attraverso l'ampliamento dei poteri delle Conferenze e l'istituzione della Conferenza unificata, che rappresenta una sintesi delle prime due, con competenza sulle materie di interesse comune delle Regioni e degli enti locali. Per maggiori approfondimenti, si rinvia al *Servizio studi del Senato*, *Il “sistema delle Conferenze”*, *Dossier della XVII legislatura*, n. 275/2016, consultabile in www.senato.it. È attualmente in discussione alla Camere il riconoscimento costituzionale del c.d. «sistema delle Conferenze», quale sede della leale collaborazione legislativa fra lo

di emergenza nazionale, salvo la possibilità di un parere della Conferenza Stato-Regioni in sede di conversione dei decreti-legge⁶⁹.

Stato e le Regioni, si v. l'art. 1 del disegno di legge costituzionale A.S. 1825 del 22 maggio 2020, a firma dei senatori Pinotti e Parrini (PD), recante «*Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione*», che prevede: «Art. 116-bis. - La legge istituisce la Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese tra i livelli di governo. Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto», su cui si v. le riflessioni di D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, cit., 833 ss.

⁶⁹ E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, cit., 588-590, che sottolinea il rilascio di un parere da parte della Conferenza unificata, in sede di conversione dei dd.ll. n. 6/2020 e n. 19/2020, nt. n. 46. Il riferimento è all'art. 2 del d.lgs. n. 281/1997, il quale prevede che la Conferenza Stato-Regioni sia obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza regionale (co. 3); che sia sentita su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritenga opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (co. 4); che quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiari che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-Regioni sia consultata successivamente e il Governo tenga conto dei suoi pareri (a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge e (b) in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari (c. 5); quando il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva, la Conferenza Stato-Regioni possa chiedere che il Governo lo valuti ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi (co. 6).

In generale, la causa del mancato funzionamento della collaborazione istituzionale fra lo Stato e le Regioni sembra imputabile, principalmente, alla perdurante assenza di una sede della leale collaborazione a monte, con cui realizzare la mediazione fra i diversi livelli territoriali coinvolti nel procedimento legislativo⁷⁰.

3. *L'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 2021*

Sulla ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni nella gestione della pandemia da Coronavirus è di recente intervenuta la Corte costituzionale, con un approccio tuttavia diverso da quello delineato dall'esecutivo, che si è mosso, come visto, nel senso dell'integrazione e complementarietà delle competenze statali e regionali⁷¹.

⁷⁰ G. RIVOSECCHI, *Divisioni dei poteri, relazioni fra Stato e regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del Coronavirus*, cit., 646-647, il quale fa riferimento alla mancata integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, di cui all'art. 11 della legge cost. n. 3/2001. Al riguardo, si v. la recente proposta di legge costituzionale A.C. 2890, d'iniziativa del deputato Vallascas, contenente «*Modifiche alla parte II della Costituzione, in materia di composizione e funzioni delle Camere, superamento del bicameralismo paritario nonché disciplina della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia*», assegnata alla I Commissione affari costituzionali, 16 giugno 2021, consultabile in www.camera.it.

⁷¹ Si v. sul punto, M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, cit., 5; critica tale approccio S. CASSESE, *Cambiare la rotta*, in *Il Corriere della sera*, 27 febbraio 2021, 38.

Nell'ambito di un giudizio di costituzionalità della legge regionale della Valle D'Aosta n. 11/2020⁷², nella sua interezza e in relazione ad alcune specifiche norme della stessa, sollevato in via principale dal Governo, i giudici costituzionali hanno affermato alcuni principi di diritto valevoli per entrambe le tipologie di regione: ordinarie e a statuto speciale⁷³.

In un primo momento, in via cautelare, la Corte con ordinanza n. 4/2021 ha sospeso, per la prima volta nella storia repubblicana, l'efficacia di una legge regionale⁷⁴, nel caso di specie la citata legge valdostana, sulla base di quanto disposto dall'art. 35 della legge n. 87/1953⁷⁵, affermando la

⁷² Legge Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, recante «*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*».

⁷³ B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021, www.federalismi.it, paper, 3.

⁷⁴ Si v. sul punto, tra gli altri, E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Riv. AIC*, 2/2021, www.rivistaaic.it, 155; E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in *Giustizia insieme*, 2021, www.giustiziainsieme.it, par. 3.

⁷⁵ Come sostituito dall'art. 9, co. 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente «*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*». L'introduzione del potere di sospensione di una legge regionale sembra costituire il contrappeso alla modifica del carattere preventivo del controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali previsto dal vecchio art. 127 Cost.: si v. C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione giustizia*, 13 aprile 2021, www.questionegiustizia.it, 2, che richiama la tesi di Cesare Pinelli.

competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale *ex art. 117, co. 2, lett. q)*, Cost.⁷⁶.

Con la successiva sentenza n. 37/2021, la Consulta ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della legge regionale n. 11/2020, nella parte in cui invade la competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale, prevedendo una regolazione dell'emergenza sanitaria *autonoma e alternativa* rispetto a quella disposta a livello statale⁷⁷.

Più precisamente, secondo i giudici costituzionali non è tanto l'antinomia normativa fra specifiche disposizioni regionali e statali a venire in rilievo, per la mutevolezza della regolazione implicata dalla pandemia, ma la surrogazione della disciplina regionale dell'emergenza sanitaria a quella statale⁷⁸.

La citata sostituzione regionale risulta preclusa dall'attrazione di ogni profilo di prevenzione e contrasto alla diffusione delle malattie infettive nella competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale⁷⁹, di

⁷⁶ Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4, su cui 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.it*, 4/2021, www.federalismi.it, 118 ss.

⁷⁷ Corte cost., sent. 13 marzo 2021, n. 37, che dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4, co. 1, 2 e 3, della legge valdostana n. 11/2020, punto 10 del *Cons. in dir.*

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 37/2021, punto 10 del *Cons. in dir.*

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 37/2021, punto 7.1 del *Cons. in dir.*, in cui il giudice delle leggi fa rientrare nella materia profilassi internazionale «le misure di quarantena e le ulteriori restrizioni imposte alle attività quotidiane, in quanto potenzialmente fonti di diffusione del contagio, ma anche l'approccio terapeutico; i criteri e le modalità di rilevamento del contagio tra la popolazione; le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati; l'approvvigionamento di farmaci e vaccini, nonché i piani per la somministrazione di questi ultimi, e così via [...] le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità, solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme

fronte alla quale le competenze regionali statutarie, anche attuative, e quelle costituzionali, quali la tutela della salute *ex art. 117, co. 3, Cost.*, che risulta estendibile anche alle Regioni a statuto speciale in virtù della c.d. «clausola di maggior favore»⁸⁰, risultano recessive⁸¹.

In maniera, *invero*, *apodittica*⁸², la Corte giustifica la competenza statale per la natura «internazionale» della crisi sanitaria da Covid-19, declinata tuttavia in senso logico più che giuridico, in quanto essa travalica non solo i

atta a sostenere misure idonee e proporzionate». Evidenzia l'ambiguità della decisione della Corte, che, da un lato, declina la materia profilassi internazionale in senso oggettivo e, dall'altro, la descrive in senso finalistico, D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2021, www.forumcostituzionale.it, 13; in termini simili, C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione giustizia*, 13 aprile 2021, www.questionegiustizia.it, 5, il quale ritiene che la Corte abbia utilizzato il criterio della prevalenza, seppur tacitamente.

⁸⁰ L'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 prevede che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Evidenzia la limitata applicazione della citata clausola S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in questa *Rivista*, 3/2020, 269.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 37/2021, punto 11 del *Cons. in dir.*

⁸² V. BALDINI, *Conflitto di competenze fra Stato e regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Dir. fond.*, 1/2021, www.dirittifondamentali.it, 441.

confini regionali, ma finanche quelli statali, senza alcun riferimento ad accordi internazionali o sovranazionali che impegnano lo Stato⁸³.

In altri termini, i giudici costituzionali escludono politiche regionali sostitutive della disciplina statale dell'emergenza da Covid-19, che potrebbero impedirne l'immediata applicazione nei territori regionali⁸⁴.

La decisione della Corte, seppur condivisibile nei risultati, risulta deficiente nelle argomentazioni.

L'assorbimento di ogni profilo della gestione della pandemia nella competenza esclusiva statale in materia di profilassi ha consentito, in particolare, ai giudici costituzionali di esimersi dall'esigenza, invero sentita, di approfondire l'integrazione e la complementarietà tra le competenze statali e quelle regionali nella gestione delle emergenze sanitarie, attraverso l'individuazione delle sedi e degli strumenti collaborativi, che avrebbero potuto garantire un più razionale equilibrio fra i principi di unità e di autonomia di cui all'art. 5 Cost.⁸⁵.

⁸³ Corte cost., sent. n. 37/2021, punto 7 del *Cons. in dir.* In dottrina, si v. V. BALDINI, *Conflitto di competenze fra Stato e regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, cit., 441 ss.; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta OnLine*, 1/2021, www.giurcost.org, 333-334; E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, cit., par. 4; *contra* R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in questa *Rivista*, 2/2021, 427 ss.

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 37/2021, punto 6.1 del *Cons. in dir.*

⁸⁵ Si v., fra gli altri, D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, cit., 15.

In relazione al principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, peraltro, la Corte, andando oltre il contesto di emergenza sanitaria, ribadisce un orientamento consolidato nella giurisprudenza costituzionale, *pre e post* riforma del Titolo V della Costituzione⁸⁶, in base al quale è esclusa la collaborazione legislativa fra i citati enti laddove non sia imposta direttamente dalla Costituzione⁸⁷, con buona pace per la valorizzazione dell'autonomia regionale.

Diversamente sul piano amministrativo, la Corte ammette che lo Stato, da un lato, possa disciplinare le funzioni amministrative a esso spettanti, prevedendo la partecipazione delle Regioni con strumenti e procedure di leale collaborazione di tipo centripeto e, dall'altro, possa consentire un decentramento, un'allocazione delle medesime funzioni a livello regionale e locale, per colmare in via di urgenza eventuali vuoti di tutela, nelle more, tuttavia, dell'adozione dei provvedimenti amministrativi statali, in conformità a quanto disposto dai decreti-legge in precedenza citati⁸⁸.

4. *Uniformità versus differenziazione*

Se la prima ondata di contagi ci ha colto di sorpresa, trovandoci impreparati e inadeguati, per beni e servizi necessari a gestire la pandemia in atto,

⁸⁶ Si v., fra le altre, le sentenze Corte cost. nn.: 437/2001, 196/2004, 98/2007, 233/2019.

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 37/2021, punto 17 del *Cons. in dir.*

⁸⁸ Corte cost., sent. n. 37/2021, punto 12 del *Cons. in dir.*; in dottrina, sull'ammissibilità di una differenziazione regionale sul piano amministrativo, attraverso strumenti di leale collaborazione, si v. V. BALDINI, *Conflitto di competenze fra Stato e regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, cit., 440; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, cit., 4.

con l'effetto di imporre una chiusura generale e generalizzata, secondo regole comuni indifferenziate, concertate a monte con le Regioni (d.l. n. 19/2020), la seconda ondata di contagi ha consentito invece all'esecutivo, con il d.P.C.M. del 3 novembre 2020⁸⁹, di differenziare nei territori le misure restrittive, a seconda dell'andamento epidemiologico e della tenuta del sistema sanitario regionale, prevedendo misure restrittive delle libertà fondamentali comuni a tutte le Regioni (art. 1: zona gialla), salvo misure più restrittive, diversificate per forme e gradi di restrizioni, applicabili soltanto in alcune Regioni (art. 2: zona arancione; art. 3: zona rossa).

Il citato decreto ha, in particolare, affidato alle ordinanze del Ministro della salute la classificazione dei territori regionali in diverse aree di rischio, il monitoraggio dell'andamento epidemiologico negli stessi e le eventuali modifiche delle misure restrittive delle libertà, rispetto a quelle precedentemente individuate, che, se ampliative, richiedono l'intesa con il Presidente della Regione interessata⁹⁰.

Tale diversa mappatura dei territori regionali, secondo il grado di rischio di diffusione del contagio da Covid-19, è stata successivamente integrata e meglio specificata dall'esecutivo con il d.l. 23 febbraio 2021, n. 15, che prevede diverse zone di rischio: bianca, gialla, arancione e rossa (art. 1)⁹¹, nelle

⁸⁹ D.P.C.M. del 3 novembre 2020.

⁹⁰ Evidenzia il mancato rispetto del principio di legalità in relazione all'attribuzione da parte del d.P.C.M., in parola, del potere di ordinanza al Ministro della salute idoneo a comprimere i diritti fondamentali, I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, cit., 142.

⁹¹ D.l. 23 febbraio 2021, n. 15 recante «*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*», non convertito e abrogato dall'art. 1, co. 3, della legge 12 marzo 2021, n. 29, riguardante la «*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, recante*

quali sono applicabili misure restrittive comuni e misure differenziate secondo le diverse aree, sulla base di quanto disposto dal d.P.C.M. del 2 marzo 2021⁹².

Degna di nota è l'istituzione presso il Ministero della salute di un tavolo tecnico di confronto fra centro e periferia, cui partecipano, tra gli altri, per quello che qui interessa, i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome su designazione del Presidente della Conferenza delle Regioni, al fine di procedere alla revisione o all'aggiornamento dei parametri per la valutazione del rischio epidemiologico⁹³.

Sempre nel segno della differenziazione si muove il successivo d.l. 1° aprile 2021, n. 44⁹⁴, che punta, tuttavia, a una maggiore valorizzazione

ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021».

⁹² Si vedano, rispettivamente, il Capo I per le misure applicabili sull'intero territorio nazionale e i Capi II, III, IV e V per le misure differenziate, del d.P.C.M. 2 marzo 2021, contenente «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15, recante "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"*». Si tratta dell'ultimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri utilizzato dal Governo per la gestione della pandemia, da qui in poi si è fatto ricorso soltanto allo strumento del decreto-legge.

⁹³ Si v. l'art. 56 del d.P.C.M. 2 marzo 2021.

⁹⁴ D.l. 1° aprile 2021, n. 44, recante «*Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici*», convertito in legge 28 maggio 2021, n. 76.

dell'autonomia regionale, conseguente all'implementazione di un piano vaccinale nazionale⁹⁵, che ha consentito la riduzione dei contagi⁹⁶.

Il citato d.l. del governo Draghi, in discontinuità con il precedente governo Conte II, affianca alla collaborazione a monte tra il governo centrale e i governi locali, prevista dai precedenti decreti-legge, in sede di adozione dei d.P.C.M., una differenziazione a valle, che consente, da un lato, la congruità delle misure previste alla realtà locale e, dall'altro, di rendere simmetrico il rapporto fra potere e responsabilità.

Più precisamente, il d.l. 44/2021 prevede la possibilità dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di applicare autonomamente nei loro territori, per un periodo limitato e in presenza di alcuni parametri ivi previsti, le misure stabilite nella zona rossa, nonché ulteriori misure più restrittive, tra quelle previste dall'art. 1, co. 2, del d.l. 19/2020, purché motivate⁹⁷.

⁹⁵ Decreto del Ministero della salute 12 marzo 2021, contenente «*Approvazione del Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2 costituito dal documento recante “Elementi di preparazione della strategia vaccinale”, di cui al decreto 2 gennaio 2021 nonché dal documento recante “Raccomandazioni ad interim sui gruppi target della vaccinazione anti SARS-CoV-2/COVID-19” del 10 marzo 2021*», in attuazione dell'art. 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

⁹⁶ Invero, una seppur timida differenziazione era già presente nell'art. 1, comma 14, del d.l. n. 33 del 2020, che ha affidato alle Regioni il compito di adottare i protocolli e le linee guida per la ripresa in sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali, in conformità ai principi stabiliti nei protocolli nazionali. In dottrina, si v. G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, cit., 118.

⁹⁷ Si v. l'art. 1, co. 5, del d.l. n. 44/2021, che ha consentito la citata deroga regionale dal 7 al 30 aprile 2021, in presenza tuttavia di un indice settimanale di contagi nelle province

La differenziazione regionale consentita dal citato provvedimento normativo incontra, tuttavia, dei limiti, consistenti nell'impossibilità dei Presidenti regionali (e dei sindaci) di derogare ad alcune misure previste dallo stesso e relative alla didattica in presenza per le scuole di infanzia, per le scuole elementari e per il primo anno delle scuole medie, salvo casi eccezionali di presenza di focolai nella popolazione scolastica anche localizzati e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità⁹⁸.

La gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 ha comportato, come visto, una condivisibile centralizzazione delle funzioni pubbliche, avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale.

Tuttavia, il rischio è che dall'esperienza della gestione della pandemia potrebbe derivare una centralizzazione delle funzioni sulla gestione della sanità in capo allo Stato⁹⁹, che non terrebbe conto delle specificità locali e, come tale, potrebbe risultare irragionevole.

Bisognerebbe, invece, tenere distinti i due piani, quello della gestione delle emergenze sanitarie derivanti da malattie infettive da quello della gestione ordinaria della sanità.

Per le emergenze sanitarie a livello nazionale, sarebbe auspicabile la nascita di una disciplina legislativa organica e coerente dello stato di emergenza, con riguardo sia alle fonti, sia alle competenze, che in conformità al recente orientamento della giurisprudenza costituzionale, dovrebbe essere inquadrata nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale.

superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti e nelle aree in cui la circolazione di varianti di SARS-CoV-2 determina un alto rischio di diffusività o induce malattia grave.

⁹⁸ Si v. l'art. 2, co. 1, del d.l. n. 44/2021.

⁹⁹ Si v. i recenti disegni di legge costituzionale nn. 1767 e 1772, contenenti «*Modifiche all'art. 117 Cost., concernenti l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della salute*», consultabili in www.senato.it.

La prevenzione e il contrasto delle malattie infettive di cui all'art. 117, co. 2, Cost. dovrebbe essere, tuttavia, declinata in senso trasversale, con la previsione di strumenti e di procedure di leale collaborazione tra gli enti, che consentano la partecipazione delle Regioni alla sua implementazione nei territori.

Nella gestione ordinaria dei sistemi sanitari risulta, invece, imprescindibile l'apporto del livello regionale¹⁰⁰, che richiede tuttavia un più forte coordinamento a livello centrale, con la predisposizione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, ai sensi di quanto disposto dall'art. 117, co. 3, Cost., rimasto sotto tale profilo ancora inattuato.

La tendenza, invero da tempo in atto, alla centralizzazione delle funzioni e, conseguentemente, delle decisioni politiche, si evince in maniera chiara anche nella gestione del *post-pandemia* da Covid-19.

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77¹⁰¹ di disciplina del Piano nazionale di ripresa e di resilienza (P.N.R.R.), a cui è possibile in questa sede soltanto accennare, affida, in particolare, alla competenza esclusiva statale in materia di rapporti con l'Unione europea *ex art. 117, co. 2, lett. a), Cost.*, la *governance* del piano, accantonando formalmente la leale collaborazione Stato-Regioni e consentendo una minima partecipazione regionale, per lo più concentrata nella

¹⁰⁰ Si v. sul punto, E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, cit., 591; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, cit., 4.

¹⁰¹ D.l. 31 maggio 2021, n. 77, contenente «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*», convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108. Tra le modifiche introdotte in sede di conversione, per quello che qui interessa, si segnala la partecipazione dei Presidenti dell'A.N.C.I. e dell'U.P.I. alle sedute della Cabina di regia, qualora le questioni affrontate siano di interesse locale (art. 2, co. 3).

figura del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano¹⁰².

¹⁰² Si v. l'art. 1, co. 3, e l'art. 2, co. 3 e 5, del d.l. n. 77/2021. In dottrina, si v. E. CATELANI, intervento al *webinar* CNR - ISSIRFA su «*Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze fra Stato e regioni: analisi e prospettive*», Roma, 10 giugno 2021.