



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

GLORIA MARCHETTI

**LE CONFLITTUALITÀ TRA GOVERNO E
REGIONI NELLA GESTIONE DELL'EMERGENZA
COVID-19, I LIMITI DEL REGIONALISMO
ITALIANO E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA**

Maggio 2021

ISSN: 2038-0623

ISBN: 978-88-96871-88-1

Copyright © Centro Studi sul Federalismo

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

Il paper analizza il ruolo dello Stato e delle Regioni nella gestione dell'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 e i meccanismi previsti per un loro coordinamento. In particolare, viene evidenziato come la cd. normativa emergenziale non abbia disciplinato procedure in grado di realizzare un'effettiva collaborazione tra Stato e Regioni, necessaria a scongiurare i rischi di un'eccessiva concentrazione di poteri a livello centrale e di conflittualità tra gli enti. Di conseguenza, la mancanza di un adeguato coordinamento tra il Governo e le Regioni, nella gestione dell'emergenza sanitaria, ha portato a episodi di contrasto tra gli stessi. Proprio le difficoltà nei rapporti tra Governo e Regioni, nel portare avanti un'azione coordinata di gestione dell'emergenza, offrono lo spunto per riflettere sui limiti del nostro sistema regionale, rimasto in parte inattuato, e sull'opportunità di riforme costituzionali che da più parti vengono invocate.

Keywords: crisi sanitaria, sanità ed emergenza, rapporti Stato-Regioni, principio di leale collaborazione, riforma del Titolo V, parte seconda, Cost., Senato delle autonomie.

Gloria Marchetti è Professoressa associata di Diritto Costituzionale all'Università degli Studi di Milano

E-mail: gloria.marchetti@unimi.it

1. Introduzione • 2. Il quadro normativo relativo all'emergenza in materia sanitaria • 3. La normativa relativa alla gestione della pandemia. Il ruolo dello Stato e delle Regioni nell'adozione di misure emergenziali e i meccanismi per un loro coordinamento • 3.1 La prima fase della gestione dell'emergenza: la normativa accentratrice che ha portato allo scontro tra Stato e Regioni • 3.2 La seconda fase della gestione dell'emergenza: la previsione di un maggior coordinamento tra Stato e Regioni e il persistere di tensioni • 3.3 La terza fase della gestione dell'emergenza: la disciplina di un modello nazionale e le recenti conflittualità tra Governo e Regioni • 4. La debole collaborazione tra Stato e Regioni per fronteggiare la crisi sanitaria • 5. Conclusioni in prospettiva futura. Necessità di una riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione o di un Senato delle autonomie?

1. Introduzione

Il tema della gestione dell'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19, da parte dello Stato e delle Regioni, ha suscitato un ampio dibattito sia nell'opinione pubblica che tra i politici e gli studiosi del diritto costituzionale. Le riflessioni che seguono, pertanto, costituiscono un contributo al dibattito in corso sui rapporti tra Stato e Regioni nell'adozione di misure di contenimento del virus e nell'organizzazione della campagna vaccinale. In particolare, sarà analizzato il ruolo dei diversi livelli di governo, nella gestione della pandemia, e i meccanismi di coordinamento previsti dalla cd. normativa emergenziale. In questo scenario, si evidenzierà come, in diverse occasioni, lo Stato, a fronte della necessità di una gestione unitaria dell'emergenza sul territorio, non abbia rispettato il principio costituzionale di "leale collaborazione" – dapprima elaborato dalla Corte costituzionale e, successivamente, inserito in Costituzione con la l.c. n. 3/2001, di riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione – che impone un'azione coordinata tra Stato e Regioni ed è in grado di valorizzare, in concreto, un modello di regionalismo cooperativo¹.

¹ Sul principio di leale collaborazione e sul regionalismo cooperativo la letteratura è ampissima, soprattutto dopo la riforma del 2001. Ci si limita a segnalare i seguenti studi: P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 67; A. ANZON, *La leale collaborazione come principio di governo dei rapporti tra Stato e Regioni*, in Id., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, 135; L. TORCHIA, "Concorrenza" tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, n. 4/2002, 647 ss.; R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, 2ª ed., Torino, Giappichelli, 2003, 267 ss.; Id., *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 3356 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, 416 ss.; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, 1007 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "strict scrutiny"*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, 587 ss.; E.T. FROSINI, *Quella leale collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Amm. civ.*, 2005, 46; D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della cooperazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. reg.*, 2005, 94; G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, Jovene, 2006; R. BIN, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, 393 ss.; C. BERTOLINO, *Principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; S. MANGIAMELI, *Leale cooperazione (dir. cost.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2007, 1; S. AGOSTA, *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; F. BETTINELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza*

2. Il quadro normativo relativo all'emergenza in materia sanitaria

Prima di affrontare le tematiche relative alla conduzione della crisi sanitaria, da parte dello Stato e delle Regioni, e dei meccanismi previsti per un loro coordinamento, è necessario ricostruire, seppur brevemente, il ruolo dei diversi livelli di governo nella gestione, in generale, delle emergenze e, più nello specifico, in materia di sanità.

Per quanto riguarda il riparto delle funzioni amministrative, la l.c. n. 3/2001, allo scopo di valorizzare i livelli di governo più vicini ai cittadini, ha introdotto il principio di sussidiarietà, secondo cui la generalità delle funzioni amministrative è attribuita ai Comuni, salvo i casi in cui, per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, non siano conferite agli enti di maggiori dimensioni (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) (art. 118, c. 1, Cost.).

Quanto alla suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, la l.c. n. 3/2001 ha fortemente valorizzato l'autonomia legislativa delle Regioni ordinarie, prevedendo, all'art. 117 Cost., che: lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in una serie di materie espressamente indicate (art. 117, c. 2, Cost.); le Regioni, nella materie *ivi* indicate hanno potestà legislativa concorrente (art. 117, c. 3, Cost.), ossia possono legiferare ma nel rispetto dei "principi fondamentali della materia" stabiliti dallo Stato; nelle materie che non sono di competenza esclusiva statale e concorrente Stato-Regioni, queste ultime hanno una potestà legislativa, cd. esclusiva o residuale, attribuita, prima della riforma del 2001, solo alle Regioni ad autonomia speciale, dotate di un proprio Statuto contenente il riparto delle competenze legislative². In questo contesto normativo, le materie, indicate all'art. 117 Cost., che riguardano l'emergenza sanitaria sono le seguenti: la "tutela della salute", di competenza concorrente Stato-Regioni; l'"ordine pubblico e sicurezza" e la "profilassi internazionale", di competenza esclusiva dello Stato³. Pertanto, nonostante la potestà legislativa di tipo concorrente in materia di "tutela della salute", la Costituzione assegna allo Stato un ruolo decisionale centrale rispetto all'adozione di leggi, nei casi di emergenze sanitarie e di pericolo per i cittadini, potendo non solo determinare i "principi fondamentali" che le Regioni sono tenute a rispettare, ma anche legiferare nell'ambito di materie di competenza esclusiva quali "ordine pubblico e sicurezza" e "profilassi internazionale". Al riguardo, peraltro, la

costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione, in Le Regioni, n. 3-4/2012, 393 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, 947 ss.; A. POGGI, *Corte costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *federalismi.it*, n. 19/2017, 1 ss.; AA.VV., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, Atti del seminario (Roma, 6 aprile 2017)*, Torino, Giappichelli, 2018.

² Gli studi sul riparto delle competenze, legislative e amministrative, tra Stato e Regioni, in generale, sono numerosissimi. In particolare, tra gli autori che hanno evidenziato le difficoltà a definire in maniera chiara, dopo la riforma del 2001, le materie di competenza legislativa statale e regionale, si vedano: P. BILANCIA, F. SCUTO, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni*, Research Paper – Centro Studi sul Federalismo, Dicembre 2015, 19 ss.; G. MARCHETTI, *Regioni ed enti locali*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, 3rd ed., Milano, Wolters Kluwer-CEDAM, 2018, 339 ss. Sull'argomento, si vedano anche le osservazioni di F.G. PIZZETTI, *Titolo V e nuova tipologia delle "materie strumentali": alcune riflessioni*, in *Rivista Confronti*, n. 2/2004, 129 ss.

³ Sulla competenza, statale e regionale, in materia di sanità, si vedano: D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Milano, Giuffrè, 2002; R. FERRARA, *Rapporti Stato-Regioni in materia di sanità*, in *Diritto online Treccani*, 2012, 4.

Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 37/2021, ha riconosciuto lo Stato competente, in via esclusiva, a legiferare in merito alle misure volte a fronteggiare la pandemia, considerandole rientranti nella materia “profilassi internazionale”⁴. Inoltre, la Costituzione prevede la competenza esclusiva statale a determinare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, c. 2, lett. m), Cost.)⁵; lo Stato può quindi intervenire nella sanità, al fine di garantire adeguati livelli di assistenza sanitaria e di superare i divari tra le Regioni. In aggiunta, lo Stato, sempre al fine di garantire uniformità sul territorio, può applicare il principio della cd. “chiamata in sussidiarietà”. Secondo questo principio, elaborato dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 303 del 2003⁶, quando lo Stato, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 Cost., attrae funzioni amministrative delle Regioni, esso può esercitare il potere legislativo anche nelle materie di loro competenza, nel rispetto del principio di leale collaborazione. Infine, la Costituzione prevede la possibilità per il Governo di intervenire in via sostitutiva, nel caso di inerzia degli enti territoriali, di fronte a un “pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica”, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 120, c. 2, Cost.).

La Costituzione, comunque, a prescindere dal riparto di competenze legislative tra i livelli di governo, valorizza il ruolo del Governo nella gestione delle emergenze, prevedendo, all’art. 77 Cost., che esso possa, a tale scopo, adottare provvedimenti provvisori aventi forza di legge, sotto forma di decreti-legge, in “casi straordinari di necessità e d’urgenza”; tali decreti devono essere presentati il giorno stesso per la conversione alle Camere, le quali, devono, entro 60 giorni, convertire questi ultimi in legge, altrimenti essi perdono efficacia *ex-tunc*⁷. In assenza di un’apposita disciplina costituzionale sull’emergenza, il decreto-legge, dunque, è lo strumento più adeguato per affrontare situazioni di straordinaria emergenza, anche al fine di “autorizzare” il ricorso all’ulteriore strumento che l’ordinamento italiano prevede per affrontare tali situazioni, ossia le ordinanze di necessità e urgenza⁸.

⁴ Per un commento della sentenza n. 37 del 2021 si veda, in particolare, M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *ConsultaOnline*, fasc. 1/2021, 26 aprile 2021, 329 ss.

⁵ Il tema della competenza statale a definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in materia di sanità, è stato studiato da A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Università degli Studi di Milano, 8 ottobre 2019, reperibile al seguente indirizzo http://www.csfederalismo.it/images/attachments/atticonvegno/UniMi-CSF_RegionalismoDifferenziato_Dic2019.pdf, 63 ss.

⁶ Ha considerato il principio della chiamata in sussidiarietà come strumento di raccordo nei rapporti Stato-Regioni, C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 455 ss.

⁷ Si veda, al riguardo, C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 82.

⁸ Su questo punto, si cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 109 ss. Sulla disciplina dell’emergenza nell’ordinamento giuridico italiano, anche a seguito dell’emergenza Covid, si vedano: G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d’“eccezione”*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 1 ss.; ID., *I limiti costituzionali della situazione d’emergenza provocata dal Covid-19*, in www.questionegiustizia.it, 27 marzo 2020; A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020, 313 ss.; P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, *ivi*, 295-298; G. COMAZZETTO, *Lo stato di eccezione*

Le ordinanze di necessità e urgenza sono provvedimenti amministrativi “straordinari” che possono essere adottati dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali nei casi espressamente previsti dalla legge o, come si è visto, da un decreto-legge, per far fronte a situazioni di necessità che non possono essere risolte con i rimedi “ordinari” previsti dall’ordinamento giuridico⁹. Le ordinanze, che rappresentano l’*extrema ratio*, permettono all’amministrazione di fronteggiare situazioni eccezionali, gravi e non predeterminabili dalla legge, anche attraverso l’adozione di provvedimenti derogatori dell’ordinamento vigente¹⁰.

I poteri di ordinanza sono dunque attribuiti a diversi soggetti istituzionali e a vari livelli territoriali e ciò può, in concreto, determinare una frammentazione dell’attività di adozione di provvedimenti, compromettendo un’adeguata gestione, a livello nazionale, di un’emergenza.

La legge n. 833 del 1978 (che istituisce il Servizio Sanitario Nazionale) attribuisce il potere di adottare ordinanze urgenti in materia di “sanità pubblica” al Ministro della sanità, al Presidente della Regione e al Sindaco, a seconda dell’ambito territoriale interessato¹¹. Tale previsione è successivamente ripresa – oltre che dal d.lgs. n. 267 del 2000¹², in relazione al Sindaco¹³ – dal d.lgs. 112 del 1998 che ripartisce tra il Ministero della salute, i Presidenti delle Giunte regionali e i Sindaci la competenza a emanare ordinanze di necessità e urgenza, rispettivamente sul territorio nazionale, regionale o comunale¹⁴.

nell’ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell’emergenza epidemiologica da CoViD-19, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 35 ss.; G.C. DE MARTIN, *Democrazia e stato di emergenza*, in *Amministrazione In Cammino*, 2020; G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l’emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020, 541 ss. e in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, Consulta online, 2020, 21 ss.; M.C. GRISOLIA, *Rapporti tra i poteri ed emergenza*, *ivi*, 51 ss.; V. ONIDA, *La Costituzione e le lezioni dell’emergenza*, in M. MALVICINI, T. PORTALURI, A. MARTINENGO (a cura di), *Le parole della crisi. Le politiche dopo la pandemia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 37 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Scienza e diritto ai tempi dell’emergenza da Covid-19: qualche annotazione*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., 41-42; R. RAVI PINTO, *Brevi considerazioni su stato d’emergenza e stato costituzionale*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 43 ss.; A. RUGGERI, *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., 196 ss.; G. SILVESTRI, *Situazioni di emergenza e garanzie costituzionali*, in M. MALVICINI, T. PORTALURI, A. MARTINENGO (a cura di), *Le parole della crisi. Le politiche dopo la pandemia. Guida non emergenziale al post-Covid-19*, cit., 21 ss.; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull’emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2020, 130 ss. Sul tema, inoltre, si vedano: P. BONETTI, *La Costituzione regge l’emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, 689 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 142 ss.; B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n/6/2020, iv-x; E. GROSSO, *Legalità ed effettività nel tempo del diritto costituzionale dell’emergenza*, *ivi*, iv-x. Riflette, in maniera approfondita, sull’impatto della pandemia sugli ordinamenti liberali, sui diritti fondamentali e sullo stato di diritto, I.A. NICOTRA nel recente volume *Pandemia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

⁹ Si cfr., al riguardo, R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 1990.

¹⁰ Su questo aspetto si vedano, tra gli altri, i seguenti autori: G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2016, 33 ss.; E. RAFFIOTTA, *Norme d’ordinanza. Contributo ad una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, Bonomia University Press, 2020.

¹¹ Art. 32, l. n. 833/1978.

¹² Art. 50, c. 5, d.lgs. n. 267 del 2000.

¹³ Sul tema, si vedano le osservazioni di G. CAVAGGION, *L’abuso delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti, non rimediato dal d.l. Minniti*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2017, 1 ss.

¹⁴ Art. 117, d.lgs. 112/1998.

Il Codice della Protezione Civile (d. lgs. n. 1 del 2018) prevede che, al verificarsi o nell'imminenza di uno degli eventi espressamente indicati, il Consiglio dei ministri delibera lo "stato di emergenza" nazionale¹⁵ che deve poi essere affrontato con le ordinanze di protezione civile¹⁶. Queste ultime sono adottate dal Capo di Dipartimento della Protezione civile, acquisita l'intesa delle Regioni e delle Province autonome territorialmente interessate, al fine di un coordinamento degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza. Le ordinanze di protezione civile possono essere adottate in deroga alle disposizioni vigenti¹⁷ ma nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello "stato di emergenza" e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

3. La normativa relativa alla gestione della pandemia. Il ruolo dello Stato e delle Regioni nell'adottare misure emergenziali e i meccanismi per un loro coordinamento

Il nostro Paese si è quindi trovato a dovere affrontare la pandemia con un quadro normativo relativo alla gestione delle emergenze, in materia sanitaria, complesso e frammentato che non prevede una separazione di poteri e competenze, tra i livelli di governo, ma un'integrazione degli stessi¹⁸. Di conseguenza, anche se una situazione di emergenza, come quella dovuta alla pandemia, impone un'azione unitaria dello Stato, esso deve, comunque, rispettare il principio costituzionale di "leale collaborazione" tra gli enti. Per questa ragione è importante analizzare il ruolo assunto dallo Stato e dalle Regioni nell'adottare misure di contenimento del virus e, al contempo, verificare se vi è stata una effettiva collaborazione tra tali livelli di governo, al fine di scongiurare il rischio di un'eccessiva concentrazione di poteri a livello centrale¹⁹.

3.1. La prima fase della gestione dell'emergenza: la normativa accentratrice che ha portato allo scontro tra Stato e Regioni

Nell'ambito della gestione dell'emergenza si possono individuare tre fasi che hanno visto una diversa possibilità di intervento, dello Stato e delle Regioni, e una differente configurazione dell'assetto dei loro rapporti.

Nella prima fase, l'emergenza è stata affrontata, a livello statale, attraverso l'adozione di due decreti-legge, volti a restringere le libertà, fino ad arrivare a introdurre il lockdown su tutto il territorio nazionale²⁰: il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 e il decreto-legge 25 marzo 2020, n.

¹⁵ Art. 24, d. lgs. n. 1/2018.

¹⁶ Art. 25, d. lgs. n. 1/2018.

¹⁷ Cfr. sent. Corte cost. n. 44 /2019.

¹⁸ In tal senso, L. DELL'ATTI, G. NAGLIERI, *Le fonti della crisi. Fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da Covid-19*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 2/2020, 135 ss.

¹⁹ Tra gli autori che hanno analizzato il tema dei rapporti tra Stato e Regioni nella gestione della pandemia, si vedano: F. CLEMENTI, *Decreti troppo a maglie larghe mandano in tilt il Titolo V*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2020; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2020, 333 ss.; G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 2/2020, 1 ss. Sul tema, sia inoltre consentito rinviare a G. MARCHETTI, *The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions*, in *Athens Journal of Law*, n. 2/2021, 129 ss.

²⁰ Al riguardo, si veda E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 95 ss.

19²¹. Da questi due decreti emerge la volontà del Governo di svolgere un ruolo forte e unitario nella gestione dell'emergenza, attraverso lo strumento dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), prevedendo misure volte a chiudere attività e limitare le libertà su tutto il territorio nazionale in maniera generalizzata²².

Il decreto-legge n. 6/2020 ha disciplinato il ruolo del Governo e delle Regioni nell'adottare i provvedimenti emergenziali e i reciproci rapporti. Per un verso, il decreto prevedeva che le misure di contenimento e gestione dell'emergenza fossero adottate dal Presidente del Consiglio dei ministri con uno o più decreti, a seguito di una semplice consultazione delle Regioni²³. Per altro

²¹ Sui decreti, in generale, si vedano: 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*, n. 3/2020, 174 ss.; R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 1/2020, 648 ss.; F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2020, 1 ss.; U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020, 299 ss.; G. DI COSIMO, *Tra decreti e decreti: l'importanza di usare lo strumento giusto*, in *www.lacostituzione.info*, 22 aprile 2020, 1 ss.

²² Sulla gestione dell'emergenza Covid, in generale (e in rapporto alla restrizione dei diritti, più in particolare), si vedano i seguenti autori: A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 116 ss.; P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., 82 ss.; R. BIN, *Se la nostra salute è minacciata da uno spot politico*, in *laCostituzione.info*, 9 maggio 2020, 1 ss.; E. CHITI, *Questi sono i nodi. Pandemia e strumenti di regolazione: spunti per un dibattito*, in *laCostituzione.info*, 24 aprile 2020, 1 ss.; A. D'ALOIA, *Poscritto. Costituzione ed emergenza: verso la fine del tunnel, con qualche speranza e (ancora) con qualche dubbio*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 7 ss.; M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *www.gruppodipisa.it*, 2020, 16 ss. e *Emergenza sanitaria e i diritti dimenticati*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., 82 ss.; E. DE MARCO, *Situazioni di emergenza sanitaria e sospensioni di diritti costituzionali*, in *Consulta Online*, n. 2/2020, 369 ss.; G.P. DOLSO, *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario*, in *www.ambientediritto.it*, 2020, 1 ss.; A. LAURO, *Urgenza e legalità ai tempi del COVID-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 2/2020, 145 ss.; M. MANDATO, G.S. STEGHER, *La Repubblica al banco di prova più difficile: cronaca costituzionale di un'emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020, 1 ss.; M. MASSA, D. TEGA, *Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Italy*, in *Verfassungsblog*, 23 marzo 2020, 1 ss., reperibile al seguente indirizzo <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-italy/>; D. MORANA, *Le libertà costituzionali in emergenza: spigolature tra libertà personale, circolazione del territorio e prestazioni personali imposte*, in F.S. SAVERIO, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020, 135 ss.; F. PIZZETTI, *A rischio le libertà dei cittadini, urgente un intervento giuridico*, in *Agenda Digitale*, 23 marzo 2020, 1 ss.; F. RESCIGNO, *La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo?*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 253 ss.; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 367 ss. Sul divieto di adottare misure restrittive, al di fuori delle garanzie espressamente previste in Costituzione, si veda, per tutti, M. OROFINO, *Diritti e doveri della persona. Diritti di libertà personale*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, cit., 393 ss.

²³ Art. 3, c. 1, d.l. n. 6/2020. Sulle problematiche legate al ricorso ai decreti legge e ai Decreti del Presidente del Consiglio per affrontare l'emergenza, anche in relazione al sistema delle fonti del diritto, si vedano: V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, 979 ss.; L. FABIANO, *La catena della normativa emergenziale in risposta alle minacce di diffusione del Covid-19. Riflessioni sulla tenuta in termini di legittimità e di opportunità delle scelte normative del Governo italiano*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 105 ss.; E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *federalismi.it*, n. 28/2020, 212 ss.; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 558 ss.; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *www.questionegiustizia.it*, 18 marzo 2020; 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*

verso, il decreto autorizzava i Presidenti delle Regioni e i Sindaci a emanare, anche nella fase emergenziale, ordinanze in materia sanitaria, sulla base della legislazione preesistente (sopra esaminata)²⁴. Il decreto ha previsto, però, limiti piuttosto stringenti a tale potere di ordinanza: esso poteva essere esercitato solamente fino all'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e nei soli casi di "estrema necessità e urgenza". Queste limitazioni ai poteri di ordinanza regionali e comunali avevano lo scopo di evitare che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri fossero travolti da una serie di ordinanze delle Regioni e dei Comuni²⁵. Tuttavia, il decreto in esame lasciava alle Regioni e ai Comuni la discrezionalità di adottare, in maniera generica, "ulteriori misure", a livello locale, senza alcuno previo controllo o obbligo di collaborazione con lo Stato. Di conseguenza, nel periodo successivo al decreto n. 6/2020 sono state adottate, da parte dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci, molte ordinanze contingibili e urgenti²⁶. In particolare, numerose ordinanze regionali hanno disposto misure più restrittive della libertà dei cittadini rispetto a quelle statali, perché ritenute, queste ultime, insufficienti a fronteggiare le specificità dei rispettivi territori²⁷. Questa situazione ha creato tensioni nei rapporti tra il Governo e alcuni Regioni (in particolare con la Lombardia e la Campania) già nei primi giorni della gestione dell'emergenza²⁸.

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 *www.federalismi.it*, 23 marzo 2020, 1 ss.; 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 *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020, 351 ss.; U. RONGA, *Il governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020, 1 ss.; E. Rossi, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge nell'emergenza Coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 2020, 641 ss.; A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 6 aprile 2020, 209 ss.; D. TRABUCCO, *Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2020; M. TRESCA, *Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al covid-19*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 200 ss.

²⁴ Art. 3, c. 2, d.l. n. 6/2020.

²⁵ Si cfr. V. CARLESIMO, *La gestione della pandemia da parte del Governo e il rapporto Stato-Regioni*, in *Diritto.it*, 16 ottobre 2020, 1 ss.

²⁶ Sulle ordinanze regionali adottate nel periodo dell'emergenza, si vedano: A. BARTOLINI, F. RUGGIERO, *Sull'uso (e abuso) delle ordinanze emergenziali regionali*, in *Rivista Giustizia insieme*, 23 aprile 2020; M. BIGNAMI, *Le fonti del diritto tra legalità e legittimità nell'emergenza sanitaria*, in *Questione giustizia*, n. 2/2020, 11 ss.; G. CANALE, *Il Forum. L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, 12-13, 18, 27-28; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 2020, 1 ss.; F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica, 701 ss.

²⁷ Sul punto, si vedano: C. MELZI D'ERIL, G. E. VIGEVANI, *Polifonia stonata tra Governo e Regioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 marzo 2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2020, 1 ss.

²⁸ Tra gli autori che hanno evidenziato i problemi legati ai rapporti tra Stato e Regioni, nella gestione dell'emergenza, si vedano: F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1/2020, 3 ss.; G. FERRAIULO, *Nazionalismo banale e livelli di governo dell'emergenza*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, cit., 113 ss.; M. MANDATO, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020, 1 ss.; M. MANDATO, G. STEGHER, *La Repubblica al banco di prova più difficile: cronaca costituzionale di un'emergenza sanitaria*, cit., 1 ss.

Il decreto-legge n. 19/2020 ha ulteriormente rafforzato il ruolo del Governo nella gestione dell'emergenza, e ha meglio definito l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni²⁹. Quanto ai poteri governativi, è stata confermata la competenza del Presidente del Consiglio dei ministri ad adottare decreti contenenti misure di contenimento di diffusione del virus³⁰, sentiti i Presidenti delle Regioni o il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, a seconda del territorio interessato³¹. Quanto, invece, alla possibilità di interventi regionali, il decreto ne ha limitato la portata, individuando limiti più stringenti al potere di ordinanza delle Regioni. È stata infatti prevista la possibilità per le Regioni di introdurre misure ulteriormente restrittive, rispetto a quelle previste dal decreto, solamente nell'ambito delle attività di loro competenza (con l'esclusione delle attività produttive e di rilevanza strategica per l'economia nazionale) ed esclusivamente nell'ipotesi di un aggravamento del rischio sanitario sui loro territori (o in una parte di essi)³². È stato altresì confermato che le ordinanze regionali possono essere adottate soltanto nelle more dell'adozione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e che, successivamente, esse perdono la loro efficacia³³. Il decreto, infine, a differenza di quello precedente, ha previsto che, nelle more dell'adozione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la competenza ad adottare atti, con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di "estrema necessità e urgenza", per situazioni sopravvenute, è del Ministro della salute³⁴ e non più del Presidente della Regione e del Sindaco. Nemmeno il decreto-legge n. 19/2020, tuttavia, similamente a quello precedente, ha definito esattamente i presupposti e i limiti per l'adozione di provvedimenti regionali ed eventuali forme di collaborazione preventiva con lo Stato. Per questa ragione, le Regioni hanno continuato ad adottare ordinanze, introducendo, in molti casi, ulteriori limitazioni rispetto a quelle previste a livello statale³⁵, ritenendo, alcuni Presidenti di Regione, inadeguate e insufficienti le misure contenute nei provvedimenti governativi. Alcune di queste ordinanze, peraltro, non hanno rispettato i limiti individuati dal decreto-legge n. 19/2020, essendo state adottate anche nei casi in cui, in realtà, non vi erano situazioni di aggravamento della situazione sanitaria. Ciò ha ulteriormente inasprito i rapporti tra il Governo e le Regioni (in particolare con le Regioni Marche, Campania, Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia e Abruzzo).

3.2. La seconda fase della gestione dell'emergenza: la previsione di un maggior coordinamento tra Stato e Regioni e il persistere di tensioni

Con l'avvio della c.d. "fase 2", nell'ottica di un allentamento delle misure emergenziali, la normativa statale ha delineato un diverso assetto dei rapporti tra Stato e Regioni per far fronte alla pandemia, maggiormente improntati alla collaborazione³⁶.

²⁹ Si cfr. G. BOGGERO, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2020, 1 ss.

³⁰ Espressamente previste all'art. 1, d.l n. 19/2020.

³¹ Art. 2, d.l n. 19/2020.

³² Art. 3, c. 1, d.l n. 19/2020.

³³ Sul tema, si vedano: O. POLLICINO, G.E. VIGEVANI, *Gli studi professionali restano aperti. Prevalgono le indicazioni del Governo*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2020.

³⁴ Ai sensi dell'art. 32, l. 833/1978.

³⁵ Si cfr. E. DE MARCO, *Situazioni di emergenza sanitaria e sospensioni di diritti costituzionali*, cit., 373.

³⁶ In tal senso, si vedano: M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, cit., 22 ss.; L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, 1010, la quale ritiene che, dopo l'estate, il principio di leale collaborazione "pare aver trovato più spazio".

Il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, ha disposto che, dal 18 maggio al 31 luglio 2020, con decreti e ordinanze statali, regionali o comunali, potevano essere disciplinati gli spostamenti delle persone e le modalità di svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali. In questo quadro, sono stati attribuiti maggiori poteri di monitoraggio dell'epidemia in capo alle Regioni e la possibilità di adottare, di conseguenza, adeguati provvedimenti. Da un lato, le Regioni sono state chiamate a monitorare giornalmente l'andamento della situazione epidemiologica dei propri territori e comunicare i relativi dati al Ministro della salute, all'Istituto Superiore di Sanità e al Comitato tecnico-scientifico istituito presso il Dipartimento della Protezione Civile. Dall'altro lato, il decreto n. 33 del 2020 attribuiva alle Regioni la possibilità, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sui propri territori, e nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte a livello statale³⁷. La normativa in esame, pertanto, ha previsto un maggiore decentramento decisionale rispetto ai mesi precedenti. È importante evidenziare, peraltro, che alcune Regioni avevano già iniziato, anche prima del d.l. n. 33/2020, ad adottare misure meno restrittive rispetto a quelle previste a livello statale (cfr., ad esempio, le Regioni Veneto e Campania). Quanto alla collaborazione tra Stato e Regioni, il decreto ha previsto che: le ordinanze del Ministro della salute di individuazione di una o più Regioni in cui possono essere applicate misure aggiuntive (individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), rispetto a quelle previste sul territorio nazionale, sono adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate; le ordinanze del Ministro della salute che prevedono l'applicazione, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, di misure previste per l'intero territorio nazionale, sono adottate d'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate. Al riguardo, è importante sottolineare, ai nostri fini, che il decreto prevede due modalità di collaborazione Stato-Regioni: una debole forma di collaborazione in caso di adozione di provvedimenti ministeriali contenenti misure restrittive nei confronti di una o più Regioni, rispetto a quelle disposte a livello statale, e un più efficace e forte strumento di collaborazione, quale l'intesa, per l'adozione di provvedimenti ministeriali contenenti misure ampliative a livello territoriale.

Nella direzione di una maggiore collaborazione tra Stato e Regioni si era già mosso anche il Decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020, prevedendo che, a livello centrale, l'eventuale rivalutazione dei rischi sanitari venga fatta di concerto con la Regione interessata e la raccolta delle necessarie informazioni per classificare il rischio avvenga tramite un'apposita Cabina di regia, che coinvolge le Regioni e l'Istituto Superiore di Sanità³⁸. A ciò si aggiunga che, sempre allo scopo di un maggiore coordinamento tra Stato e Regioni, è stato elaborato un Documento di "Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale" condiviso dalla Conferenza delle Regioni, l'8 ottobre 2020. L'obiettivo era quello arrivare a una condivisione tra Stato e Regioni circa gli strumenti e i provvedimenti finalizzati ad una rimodulazione delle misure di contenimento della pandemia, in base alla situazione di rischio in ciascuna Regione. È significativo, in proposito, che tale

³⁷ Art. 1, c. 16, d.l. n. 33/2020. Si cfr. G.M. SALERNO, *Alle Regioni il compito di stabilire misure più o meno restrittive*, in *Guida al diritto*, n. 24/2020, 111.

³⁸ Sul tema del ruolo dell'*expertise* tecnico-scientifico nell'assunzione di decisioni politico-legislative, anche nei casi di malattie contagiose, come il Covid-19, si veda F.G. PIZZETTI, *Decisione politica ed expertise tecnico*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., 110 ss.

Documento sia stato preso in considerazione ai fini dell'adozione dei successivi provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute.

Tali previsioni normative, tuttavia, non sono state in grado di evitare il persistere di contrapposizioni tra Governo e Regioni, nemmeno nella seconda fase della pandemia. In alcuni casi, infatti, i Presidenti delle Regioni hanno continuato ad adottare ordinanze non conformi alle limitazioni previste dal Governo. Tanto che il Governo, in alcuni casi, ha impugnato tali ordinanze innanzi al giudice amministrativo competente, il quale ha talora annullato le ordinanze regionali, in quanto adottate in deroga alle misure governative³⁹.

3.3 La terza fase della gestione dell'emergenza: la disciplina di un modello nazionale e le recenti conflittualità tra Governo e Regioni

La terza fase della gestione della pandemia è iniziata nel mese di novembre del 2020, in concomitanza all'aumento dei casi di Covid, ed è ancora in corso nel momento in cui si scrive. Di fronte all'aggravarsi della situazione pandemica, sono stati adottati provvedimenti non più finalizzati, come nella prima fase dell'emergenza, a chiudere le attività e limitare le libertà in maniera generalizzata. Si è, infatti, ritenuto che ciò non fosse più sostenibile dal punto di vista economico e che, peraltro, l'organizzazione sanitaria fosse maggiormente in grado, rispetto ai mesi precedenti, di gestire l'emergenza. Pertanto, si sono progressivamente previsti i cd. *mini-lockdown* territoriali con forti limitazioni delle libertà e delle attività economiche, produttive e sociali.

Con l'adozione del DPCM 3 novembre 2020 è stato adottato un modello nazionale di gestione dell'emergenza: sono state dettate regole nazionali da applicare sull'intero territorio del Paese, modulabili in aree di diverso colore (giallo, arancione e rosso), corrispondenti a differenti livelli di criticità nelle Regioni e per le quali sono previste restrizioni crescenti in rapporto al rischio. Le zone di rischio sono determinate sulla scorta di dati forniti dalle Regioni sulla base del cd. indice Rt (cioè l'indice di contagiosità) e di altri fattori di pericolo (21 fattori, tra cui, ad esempio, il tasso di occupazione delle terapie intensive). Il coinvolgimento delle Regioni nell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri è garantito attraverso la partecipazione alle decisioni della Cabina di regia e dall'iter procedimentale che prevede di sentire il Presidente della Conferenza delle Regioni. Similmente, le ordinanze del Ministro della salute sono adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, sulla base del Documento di "Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale" e dei dati elaborati dalla Cabina di regia. Nel caso, invece, di ordinanze del Ministro della salute che esentano alcune parti del territorio regionale dal rispetto di alcune misure statali, in ragione dell'andamento di rischio epidemiologico, è prevista un'intesa con la Regione interessata. Nell'ambito di questo modello di gestione nazionale dell'emergenza, alle Regioni è stato, comunque, affidato un significativo ruolo di monitoraggio e la possibilità di adottare misure più restrittive rispetto a quelle statali.

Il DPCM 14 gennaio 2021 ha introdotto anche la possibilità di prevedere una "zona bianca" – che si aggiunge a quelle già individuate (gialla, arancione e rossa) – in cui, a fronte di un forte calo dei

³⁹ Si cfr. ad esempio, l'ordinanza n. 37 del 29 aprile 2020, del Presidente della Regione Calabria, che autorizzava la riapertura di alcune attività commerciali ancora sospesa, in quel momento, dal decreto n. 19/2020.

contagi e di un basso rischio, possono riprendere quasi tutte le attività e non trovano più applicazione le misure restrittive adottate per combattere il coronavirus. Anche nella zona bianca possono, comunque, essere adottate, sempre con DPCM, misure restrittive ad hoc legate alle attività rilevanti dal punto di vista epidemiologico.

Pertanto, è previsto che ogni Regione, inclusa, attraverso un'ordinanza del Ministro della salute, in una delle quattro zone (bianca, gialla, arancione e rossa), sia tenuta a rispettare regole nazionali diverse. Le Regioni hanno sempre la facoltà di emanare misure più restrittive rispetto a quelle decise dal Governo. Oltre alle misure emergenziali individuate per ogni zona, ci sono altresì limitazioni che si applicano su tutto il territorio nazionale. Queste misure⁴⁰ sono previste dal decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, contenente misure restrittive anti-Covid 19 applicabili fino al 30 aprile 2021⁴¹. Tale decreto proroga, fino al 30 aprile 2021, l'applicazione delle disposizioni del DPCM del 2 marzo 2021 (salvo che le stesse siano in contrasto con quanto disposto dal decreto-legge stesso) e di alcune misure già previste dal decreto-legge 13 marzo 2021, n. 30 (in vigore fino al 6 aprile 2021) e introduce, tra l'altro, misure urgenti oltre che per il contenimento dell'epidemia, per la campagna vaccinale (dall'obbligo di vaccinazione per il personale medico e sanitario all'esclusione della loro responsabilità penale nei casi di somministrazione del vaccino).

Anche in questa fase non sono mancati i contrasti tra le Regioni e lo Stato in merito alla gestione della pandemia.

Alcune Regioni, soprattutto in un primo momento di applicazione del modello nazionale di gestione dell'emergenza, hanno contestato la corretta valutazione dei dati regionali, da parte del Governo, sulla base dei quali esso aveva deciso le diverse zone di rischio. In questo contesto, si inserisce, ad esempio, il contrasto del gennaio scorso tra il Governo e la Lombardia; quest'ultima per alcuni giorni era stata inserita in zona rossa anche quando, secondo la Regione, i dati forniti al Governo le avrebbero permesso di essere considerata arancione. La Regione Lombardia ha quindi presentato ricorso al giudice amministrativo, contro la decisione dello Stato, chiedendo la sospensione del provvedimento statale, poi superata a seguito di un aggiornamento dei dati che ha portato il Governo a farla rientrare in zona arancione. Spesso, i Presidenti delle Regioni hanno aspramente criticato le decisioni del Governo che hanno previsto il loro inserimento in una determinata zona. La Sardegna, ad esempio, dopo la sua inclusione in zona arancione, dopo la metà di gennaio, ha presentato ricorso al giudice amministrativo contro il provvedimento statale – chiedendo una decisione immediata, prima della discussione della richiesta cautelare prevista il 17 febbraio – il quale, tuttavia, ha dato ragione allo Stato, confermando la validità dell'ordinanza del Ministro della salute di classificazione della Regione. Più in generale, poi, i Presidenti di alcune Regioni, peraltro di colore politico diverso rispetto a quello del governo allora in carica (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Calabria, Umbria e Veneto), hanno chiesto allo Stato di rivedere le procedure per determinare il colore delle zone; essi hanno reclamato la necessità di prevedere procedure volte a garantire un maggior ruolo regionale, in merito alle scelte relative ai propri territori, e un'effettiva partecipazione all'adozione delle decisioni statali. Per altro verso, il

⁴⁰ Misure dapprima contenute nel DPCM 14 gennaio 2021 e valide fino al 5 marzo 2021 e, successivamente, nel DPCM 2 marzo 2021 (che avrebbero dovuto essere applicate fino al 6 aprile 2021 ma poi prorogate).

⁴¹ 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".

Governo è ricorso contro la l.r. Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, che aveva previsto il riavvio di una serie di attività in deroga a quanto previsto dalla normativa statale⁴².

Contrasti tra il Governo e le Regioni si sono avuti anche in occasione dell'avvio della campagna vaccinale. In proposito, va premesso che le Regioni hanno un ruolo fondamentale, dal punto di vista gestionale, nella somministrazione effettiva dei vaccini, attraverso le loro strutture sanitarie, nel rispetto, comunque, delle linee guida contenute nel Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2⁴³ e nel Piano vaccinale del Commissario straordinario per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale⁴⁴, al fine di completare al più presto la campagna stessa. In questo contesto, a fronte di una differenza tra Regioni, nell'organizzare le somministrazioni delle dosi di vaccino, il Presidente del Consiglio ha mosso alcune critiche nei confronti di quelle Regioni, non identificate, che avrebbero privilegiato determinate categorie professionali rispetto a quelle degli over 80 e del personale sanitario, identificate come prioritarie a livello nazionale. Per tutta risposta, le Regioni hanno negato di aver avvantaggiato alcuni ordini professionali, dicendo di aver seguito le linee guida nazionali e che proprio queste ultime non facevano abbastanza chiarezza sulle categorie prioritarie da vaccinare. Inoltre, le Regioni hanno preteso un maggiore impegno, da parte del Governo, nel garantirsi gli approvvigionamenti di dosi di vaccino dall'Unione europea. Successivamente, il Presidente del Consiglio e il Presidente della Conferenza delle Regioni hanno avuto modo di sottolineare la necessità di una concreta collaborazione tra Stato e Regioni per velocizzare la campagna vaccinale. Ciò anche in ragione del fatto che vi sono differenze tra le diverse Regioni, nella somministrazione dei vaccini, rendendo necessario un supporto statale a quelle Regioni che sono maggiormente in ritardo e in difficoltà⁴⁵.

Episodi di conflittualità tra il Governo e le Regioni, infine, si sono avuti recentemente, a seguito dell'adozione del nuovo decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (cd. "decreto riapertura")⁴⁶, che ha

⁴² In proposito, va ricordato che la Corte Costituzionale ha deciso, per la prima volta, con l'ordinanza n. 4 del 2021, di sospendere in via cautelare una legge regionale. Al riguardo, si vedano le osservazioni di 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*, n. 4/2021, 117 ss.; M. RUBECCHI, *Due 'nuove' rondini ... fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in *federalismi.it*, n. 10/2021, 253 ss.; A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *federalismi.it*, n. 10/2021, 308 ss.

⁴³ Elaborato da Ministero della Salute, Commissario Straordinario per l'Emergenza, Istituto Superiore di Sanità, Agenas e Aifa, e adottato con Decreto del Ministero della salute 12 marzo 2021. Il Piano è composto da due documenti: il documento Elementi di preparazione della strategia vaccinale, presentato dal Ministro della salute al Parlamento il 2 dicembre 2020 (Decreto 2 gennaio 2021) e le Raccomandazioni *ad interim* sui gruppi target della vaccinazione anti SARS-CoV-2/COVID-19 del 10 marzo 2021, con le quali sono state aggiornate le categorie di popolazione da vaccinare e le priorità.

⁴⁴ Piano elaborato in armonia con il Piano strategico nazionale del Ministero della salute e diffuso il 13 marzo 2021.

⁴⁵ Il 30 marzo 2021 vi sono state le audizioni del Commissario straordinario per l'emergenza Covid, Paolo Figliuolo, davanti alle Commissioni riunite Affari sociali di Camera e Senato e del Capo della Protezione Civile, Fabrizio Curcio, alla Camera, sull'attuazione del piano vaccinale. In tale occasione, Fabrizio Curcio ha sottolineato che il Commissario per l'emergenza e la Protezione Civile stanno svolgendo un'azione di "supporto alle Regioni" al fine di garantire una "azione omogenea sul territorio", chiarendo che non vi è alcuna volontà di sostituirsi alle Regioni anche perché "ci sarebbero difficoltà ad intervenire su organizzazioni che sono fortemente territoriali".

⁴⁶ Recante "Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19".

previsto un progressivo allentamento delle restrizioni precedentemente introdotte nel nostro Paese. Le Regioni, in particolare, hanno protestato soprattutto in merito a due decisioni del Governo: quella di mantenere, comunque, il coprifuoco fino alle 22 e quella di riaprire le scuole, di ogni ordine e grado, al 100%.

4. La debole collaborazione tra Stato e Regioni per fronteggiare la crisi sanitaria

Lo Stato, per far fronte alla pandemia, ha adottato un modello di accentramento delle competenze⁴⁷ accompagnato da una debole collaborazione tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza⁴⁸. Esso ha fatto ricorso alla sua competenza esclusiva nelle materie "ordine pubblico e sicurezza" e "profilassi internazionale" che gli hanno permesso di intervenire in un caso di effettiva emergenza sanitaria e di pericolo per i cittadini. Di conseguenza, i decreti emergenziali hanno lasciato alle Regioni un ruolo residuale, ammettendo un loro intervento nei soli casi e nei limiti espressamente previsti. Al riguardo, pur ritenendo che la disciplina statale avrebbe potuto lasciare alle Regioni maggiori possibilità di intervento, sia in ragione delle loro competenze in materia sanitaria sia perché la diffusione del virus è avvenuta in maniera differente nei diversi territori regionali, appare, tuttavia, ragionevole una gestione unitaria dell'emergenza sul territorio nazionale, in considerazione della necessità e dell'urgenza dello Stato di agire⁴⁹.

In questo contesto, peraltro, anche la Corte costituzionale ha legittimato una gestione accentrata e unitaria dell'emergenza⁵⁰; essa, nella già menzionata sent. n. 37 del 2021 – pronunciandosi sulla

⁴⁷ Su questo aspetto si è soffermato, in particolare, M. CAVINO, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 18 marzo 2020, 1 ss.

⁴⁸ In tal senso, E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020, 377 ss.

⁴⁹ In proposito, B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it*, paper, 21 aprile 2021, 3, evidenzia che "la gestione di una crisi, come quella in corso, richiede una direzione unitaria, e non frammentata per 21 centri diversi". In proposito, ricorda che i Presidenti delle Regioni possono, comunque, in base alla legislazione vigente, contenuta nei decreti-legge n. 33/2020 e n. 30/2021, emanare ordinanze, T.E. FROSINI, *Il lascito della pandemia costituzionale (a proposito di un recente libro)*, in *federalismi.it*, paper, 21 aprile 2021, 4.

⁵⁰ Tra autori che hanno analizzato il tema della gestione accentrata o decentralizzata della pandemia, si vedano: U. ALLEGRETTI, *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, 519 ss.; E. BALBONI, *Autonomie o centralismo contro il coronavirus*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, 373 ss.; V. BALDINI, *Lo stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, 661 ss.; M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *Biola Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 201 ss.; R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in *laCostituzione.info*, 3 aprile 2020, 1 ss.; G. DI COSIMO, A. COSSIRI, *Fase 2. Cioè?*, in *www.lacostituzione.info*, 29 aprile 2020, 1 ss.; L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020, 1 ss.; C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la "zona gialla"*, in *www.lacostituzione.info*, 2 Marzo 2020, 1 ss.; A.G. LANZAFAME, *Il lockdown, l'avvio della fase due, e i problemi della fase tre. La gestione dell'emergenza, sanitaria ed economica, da Covid-19 tra disuguaglianze ingiuste e disuguaglianze necessarie*, in *Diritti Fondamentali*, n. 2/2020, 468 ss.; M. MALO, *Le Regioni e la pandemia. Variazioni sul tema*, in *Le Regioni*, n. 2/2020, 231 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*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 517 ss.; A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare. Lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2020, 1 ss.; F.F. PAGANO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza covid-19*, in *Biola Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 2/2020, 209 ss.; F. PALERMO, *Il virus è centralista?*, in *www.rivistailmulino.it.*, 26 febbraio 2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unità per la*

legge regionale della Valle d'Aosta n. 11 /2020 che consentiva l'esercizio di alcune attività, in contrasto con quanto previsto a livello nazionale – ha affermato l'illegittimità della normativa regionale in quanto posta in violazione della competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale. La Corte, in questa occasione, chiarisce che la profilassi internazionale comprende “ogni misura atta a contrastare la pandemia e a prevenirla” e riguarda le norme che garantiscono “uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale”. Viene pertanto sottolineata l'impossibilità delle Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale. Pertanto, le Regioni, secondo la Corte, non possono introdurre misure legislative se non contemplate da una legge statale. Lo Stato, quindi, è legittimato a imporre alle Regioni una gestione unitaria della pandemia, anche per quanto riguarda la realizzazione del piano vaccinale⁵¹.

Pur ritenendo ammissibile una gestione unitaria dell'epidemia sul territorio nazionale, data anche l'urgenza di provvedere in tempi rapidi, non è accettabile un eccessivo sacrificio del principio costituzionale di leale cooperazione tra Stato e Regioni. Principio che, soprattutto nella prima fase della pandemia, non è stato rispettato dal Governo, in occasione dell'adozione dei provvedimenti emergenziali. L'intreccio di competenze legislative ed amministrative, statali e regionali, in materia sanitaria, avrebbe imposto, in ogni caso, una maggiore attività di coordinamento tra lo Stato e le Regioni. Del resto, il principio di leale cooperazione tra gli enti, come ricordato spesso dalla Corte costituzionale, deve essere applicato proprio nei casi di esercizio di competenze e funzioni che interessano i diversi livelli di governo, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e invasioni della sfera di autonomia regionale. L'applicazione del principio di leale cooperazione, pertanto, avrebbe richiesto la previsione di strumenti di forte collaborazione⁵², come l'accordo o l'intesa, in grado di ottenere il consenso delle Regioni sulla normativa statale, anche al fine di un maggiore coordinamento delle azioni di gestione dell'emergenza. Coordinamento che non sempre c'è stato, come dimostrano i vari momenti di attrito tra il Governo e le Regioni nella gestione della pandemia⁵³. In effetti, la normativa statale sull'emergenza ha previsto una debole collaborazione tra Governo e Regioni, basata su un confronto obbligatorio ma non vincolante⁵⁴. Non sono state disciplinate procedure istituzionalizzate di confronto con le Regioni⁵⁵ ma è stata

Costituzione, n. 4/2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in ID. (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, cit., 11 ss.

⁵¹ La sent. n. 37 /2021 stabilisce che “i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa nazionale abbia fissato per contrastare la pandemia”.

⁵² In tal senso, C. EQUIZI, *Il difficile dialogo tra Stato e Regioni al tempo del coronavirus: dov'è la leale collaborazione?*, in *dirittifondamentali.it*, 10 giugno 2020, 1 ss.

⁵³ Al riguardo, L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, cit., 1009, sottolinea che, almeno nella fase più acuta della pandemia, il principio di leale collaborazione non è sempre stato rispettato “per la mancanza di una reale volontà (...) di dialogo”.

⁵⁴ Su questo aspetto, si cfr.: G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 183 ss.; F. CLEMENTI, *Resta debole il coordinamento tra il Governo e le Regioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 marzo 2020; A. FORMISANO, *La gestione dell'emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull'A.S. 1825 e effetti sul regionalismo differenziato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2020, 1 ss.

⁵⁵ Si cfr. Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, 739 ss.

prevista, per l'adozione delle decisioni governative, una semplice condivisione delle scelte del Governo, da parte delle Regioni, potendo quest'ultimo adottare il provvedimento anche in caso di disaccordo⁵⁶; ciò ha portato a una loro cooperazione solo formale⁵⁷. I provvedimenti del Governo, pertanto, non sono il risultato di un'attività congiunta e coordinata tra Stato e Regioni⁵⁸.

D'altro canto, una maggiore concertazione avrebbe permesso al Governo di tenere maggiormente in considerazione, almeno nella prima fase dell'emergenza, le esigenze di singole Regioni che sono state più colpite dalla pandemia. Il Governo, invece, in un primo momento ha preferito fronteggiare l'emergenza in modo uniforme, prevedendo le stesse misure di contenimento in tutte le Regioni, anche in quelle meno colpite, e unilateralmente, in assenza di un vero e proprio accordo con queste ultime. Pertanto, la mancanza di un effettivo confronto dello Stato con le Regioni ha portato queste ultime ad adottare, come si è visto, moltissime ordinanze, non sempre in linea con le indicazioni statali, senza il necessario coordinamento con il centro; in pochi casi, infatti, sono state adottate ordinanze regionali d'intesa con lo Stato (come nel caso delle ordinanze delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto adottate il 23 febbraio 2020). Appare evidente, al riguardo, che il contrasto tra le ordinanze regionali e i decreti del Presidente del Consiglio sono stati la conseguenza di un inadeguato coordinamento tra i diversi livelli di governo che li hanno portati a confrontarsi anche davanti al giudice amministrativo.

Si potrebbe obiettare, al riguardo, che non vi sono stati strappi così evidenti tra Stato e Regioni e che la gestione dell'emergenza si è, tutto sommato, mantenuta nei limiti tollerabili di una dialettica centro-periferia. In realtà, i provvedimenti statali sono stati formalmente condivisi dalle Regioni e la maggior parte delle ordinanze regionali sono state conformi ai DPCM del Governo, tanto che sono poche quelle che sono state impugnate, da parte dello Stato, dinnanzi al giudice amministrativo. Alla prova dei fatti, le Regioni hanno acconsentito all'adozione dei provvedimenti statali, anche se non sempre le scelte del Governo sono state condivise e, per altro verso, lo Stato, nella maggior parte dei casi, ha evitato di impugnare le decisioni regionali dinanzi al giudice amministrativo o alla Corte costituzionale⁵⁹ o di ricorrere al potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. Anche se i Presidenti di alcune Regioni hanno, talvolta, aspramente criticato le decisioni adottate dal Governo, assumendo, al contempo, un atteggiamento di protagonismo, volto a dimostrare il loro impegno nella lotta alla pandemia (anche al fine di avere visibilità sui mezzi di

⁵⁶ Si veda, al riguardo, F. SEVERA, *Sui raccordi tra livelli di governo in tempo di emergenza*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 219 ss.

⁵⁷ In tal senso, G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, 753 ss.; E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 577 ss.

⁵⁸ Evidenzia questo aspetto, in particolare, E. CATELANI (*Il rapporto tra Stato e Regioni al tempo del Coronavirus: una premessa*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, 3-10 e *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 2020, 501 ss.), la quale mette in luce la mancanza di un coordinamento effettivo, tra Governo e Regioni, nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Al riguardo, si vedano le considerazioni di M. MANDATO, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, cit., 1 ss.

⁵⁹ Al riguardo, A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto all'epidemia*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., 129 ss., parla di "eclissi del sindacato della Corte costituzionale, nonostante il problematico raccordo tra Stato e Regioni" e si sofferma sugli elementi che hanno portato lo Stato a preferire il ricorso al giudice amministrativo.

comunicazione ed ottenere consensi⁶⁰), essi hanno preferito, in generale, non contrapporsi oltre misura alle scelte adottate dal Governo.

Tuttavia, dal punto di vista costituzionale, l'impianto della normativa emergenziale dello Stato, non ha tenuto conto del modello di stato regionale italiano che richiede, tra l'altro, che i rapporti tra Stato e Regioni siano improntati al principio di leale collaborazione. In qualche modo, l'eccezionalità della situazione può far pensare che sia ammissibile trascurare una concreta collaborazione tra Stato e Regione nell'adozione dei relativi provvedimenti. Ma questa impostazione non sarebbe conforme al modello costituzionale italiano. Il principio di leale collaborazione è essenziale per la tenuta dei rapporti Stato-Regioni e anche, più in generale, di un sistema costituzionale fortemente decentrato. Pertanto, le esigenze unitarie della pandemia non giustificano la mancanza di un'effettiva azione coordinata tra Stato e Regioni⁶¹. Anzi, è soprattutto nelle situazioni di emergenza che il modello della separazione delle competenze non è funzionale, essendo necessaria un'azione coordinata tra gli enti, al fine di adottare soluzioni più efficaci, in grado di conciliare l'esigenza di decisioni accentrate che, però, tengano conto delle esigenze territoriali.

5. Conclusioni in prospettiva futura. Necessità di una riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione o di un Senato delle autonomie?

L'analisi finora condotta porta a ritenere che la normativa emergenziale si sia posta nell'ottica di un rapporto di tipo concorrenziale e conflittuale tra Stato e Regioni. Non vi è stata un'azione coordinata di cogestione dell'emergenza e nemmeno un effettivo coinvolgimento né delle Regioni, nell'adozione dei provvedimenti statali, né del Governo, per l'adozione di quelli regionali⁶².

Ciò ha alimentato la tensione tra il principio unitario e quello autonomistico del sistema regionale⁶³. Pertanto, i contrasti tra lo Stato e le Regioni, che si sono avuti in questi mesi, offrono lo spunto per compiere alcune riflessioni conclusive, di carattere generale, sul sistema regionale italiano.

In proposito, una parte dei politici, dell'opinione pubblica e degli studiosi ritiene che le conflittualità emerse durante la gestione della pandemia tra i livelli di governo siano dovute alla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione del 2001 e che, di conseguenza, sia necessaria una modifica della stessa; modifica che dovrebbe prevedere una redistribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, riportando alcune materie al centro, come la sanità, o

⁶⁰ Hanno evidenziato questo aspetto: F. BILANCIA, *Ragionando "a freddo": gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. spec. 2020, 29 ss.; R. BIN, *Se la nostra salute è minacciata da uno spot politico*, cit.; F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *federalismi.it*, n. 26/2020, 1 ss.

⁶¹ In tal senso, A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, cit.

⁶² Sottolinea questo aspetto, A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *federalismi.it*, n. 25/2020, iv-xii.

⁶³ Si cfr., al riguardo, V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, 885 ss.

inserendo una clausola di prevalenza dello Stato. In quest'ottica, si inseriscono le proposte di legge volte a introdurre in Costituzione una clausola di supremazia che permetta allo Stato di intervenire con legge "in materie non riservate alla competenza legislativa esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale"⁶⁴.

Al riguardo, si ritiene che una riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione non sia necessaria⁶⁵. Non sembra, infatti, che i contrasti tra lo Stato e le Regioni, nella gestione dell'emergenza, siano dovuti a un'impostazione del Titolo V che non avrebbe permesso – come ritenuto da alcuni – al primo di intervenire per imporre alle seconde le proprie decisioni. A tal fine, infatti, il Governo ha a disposizione gli strumenti che la Costituzione prevede proprio per garantire, in generale, le istanze unitarie e, più nello specifico, la gestione uniforme di una pandemia: le materie di competenza legislativa esclusiva "ordine pubblico e sicurezza" e "profilassi internazionale" (materia che, secondo la Corte costituzionale, assorbe ogni altra competenza nella gestione della pandemia, consentendo allo Stato non solo di legiferare ma anche avocare a sé tutte le relative funzioni); la determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"; il ricorso al principio della "chiamata in sussidiarietà", anche se ciò impone, come stabilito dalla Corte costituzionale nella sent. 303 del 2003, "attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà"; il potere sostitutivo di cui all'ex art. 120 Cost, che permette allo Stato di sostituirsi alle Regioni e agli enti locali nei casi di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica". E invero, lo Stato ha in gran parte usato questi strumenti proprio per garantire una gestione unitaria e accentrata dell'emergenza e quando non lo ha fatto, ciò è dipeso probabilmente da ragioni politiche, dovute al timore di provocare una rottura istituzionale in un momento drammatico per il nostro Paese. Particolarmente esemplificativo di questo atteggiamento è la decisione del Governo di non ricorrere al potere sostitutivo nei confronti delle Regioni e degli enti locali che hanno adottato, soprattutto in una prima fase dell'emergenza, numerose ordinanze non rispettose delle previsioni nazionali. In altri termini, le tensioni tra il Governo e le Regioni sono dipese più da ragioni politiche che da carenze del Titolo V della Costituzione: una competenza esclusiva dello Stato in materia di sanità o la previsione di una clausola di prevalenza dello Stato sarebbero servite a poco, potendo, comunque, il Governo intervenire sia in via esclusiva, ad adottare provvedimenti emergenziali⁶⁶, sia in via sostitutiva.

⁶⁴ Si vedano i due progetti di legge del Pd di riforma dell'art. 117 Cost.: uno presentato alla Camera il 4 marzo 2020, che non ha ancora iniziato l'iter parlamentare (A.C. 2422), e uno presentato al Senato e assegnato alla Commissione Affari Costituzionali il 22 maggio 2020, dove è in corso di esame (A.S. 1825). In proposito, M. VILLONE, *Conclusioni*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., 213, afferma di essere "diffidente verso le ipotesi di riforma costituzionale che non siano di mera limatura testuale, e una *emergency clause* certo non lo sarebbe".

⁶⁵ È di questo avviso, S. MANGIAMELI, *La gestione dell'emergenza: Stato o Regioni oppure Stato e Regioni?*, in *Atlante*, 22 novembre 2020, in www.treccani.it.

⁶⁶ Inoltre, si ritiene che l'organizzazione del sistema sanitario debba rimanere decentrato e che, pertanto, la sanità non debba essere riaccentrata in capo allo Stato, il quale dovrebbe limitarsi a una direzione della gestione dei presidi gestiti a livello regionale e dei servizi erogati (anche attraverso un'accurata individuazione dei livelli essenziali). In senso contrario a un accentramento statale in materia sanitaria, si è espresso, più recentemente, B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, cit., 4.

Dal punto di vista istituzionale, semmai, il problema della conflittualità tra Governo e Regioni scaturisce dalla mancata attuazione della riforma del 2001 che ha finora impedito un effettivo funzionamento del sistema regionale italiano.

Per un verso, anche se la Costituzione, dopo le modifiche del 2001, delinea un regionalismo cooperativo, in realtà, esso non è mai stato realizzato. In questo solco, anche in occasione della gestione dell'emergenza Covid, non si è tenuto adeguatamente conto dell'esigenza di improntare i rapporti tra Stato e Regioni al principio di leale collaborazione, in modo da evitare che un ente possa prevaricare sull'altro, rafforzando un modello di regionalismo cooperativo non concorrenziale⁶⁷. Anzi, sembra proprio che durante il periodo di emergenza sanitaria si sia rinunciato a realizzare un modello di regionalismo cooperativo⁶⁸. Tale modello, basato su un'azione coordinata tra gli enti, avrebbe potuto limitare i contrasti tra il Governo e le Regioni e avrebbe meglio conciliato la necessità di gestire in modo unitario l'epidemia, sull'intero territorio nazionale, tenendo però maggiormente conto delle esigenze di specifici territori, in relazione alla gravità della situazione sanitaria. Peraltro, il mancato rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ha portato ad avere una miriade di atti normativi che hanno spesso comportato dubbi interpretativi e difficoltà di coordinamento, con un grave disagio per i cittadini.

Per altro verso, la riforma del 2001 avrebbe dovuto portare, come conseguenza di una forte valorizzazione delle Regioni, all'istituzione di una sede istituzionale di raccordo tra Stato e Regioni⁶⁹. Invece, come è noto, non si è ancora riusciti ad approvare una modifica della Costituzione che preveda un Senato delle autonomie o delle Regioni. Ciò, nonostante la legge costituzionale n. 3 del 2001 contempra una riforma del sistema bicamerale, prevedendo che, fino alla revisione del Titolo I, della parte seconda, della Costituzione – da intendersi fino all'introduzione di un Senato delle autonomie o delle Regioni – i regolamenti di Camera e Senato possono prevedere la partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla Commissione per le questioni regionali, chiamata a esprimersi sui progetti di legge riguardanti le materie concorrenti e di natura finanziaria⁷⁰. Finora, però, non si è provveduto né ad approvare una riforma del sistema bicamerale, con l'introduzione di un Senato delle autonomie o delle Regioni, né a prevedere un coinvolgimento del sistema delle autonomie attraverso la citata Commissione. Oltre a ciò, non vi è stata nemmeno la volontà di riformare i meccanismi di funzionamento del sistema delle Conferenze, nell'ottica di garantire processi decisionali maggiormente condivisi e trasparenti.

⁶⁷ Su questo aspetto, si vedano, in particolare, P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo*, cit. e, più recentemente, M. COSULICH, *Lo Stato regionale alla prova dell'emergenza virale*, in *Amministrazione In Cammino*, 2020, 1-5. In proposito, A. PATRONI GRIFFI, *Il caos della sanità deriva dal fallimento della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *MF*, 13 aprile 2021, ritiene che le modifiche del Titolo V della Costituzione "erano tali da ridisegnare il nostro Stato regionale per come era stato immaginato dai costituenti come modello cooperativo e solidale".

⁶⁸ In senso contrario, esprimono un giudizio positivo dei rapporti Stato-Regioni, nella gestione della pandemia, U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 1, 2020, 536 ss.

⁶⁹ In tal senso, B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, cit., 5, che propone una Commissione per dare un riordino al Titolo V. Al riguardo, si veda B. CARAVITA, *Una Commissione parlamentare sulla riforma del Titolo V*, in *federalismi.it*, Focus, 2 aprile 2021.

⁷⁰ Art. 11, l.c. n. 3/2001.

In prospettiva, dunque, piuttosto che discutere sulla revisione della distribuzione di competenze – tema che non risolverebbe i problemi, perché vi sarebbe comunque la tendenza dei livelli di governo a rivendicare competenze – sarebbe meglio iniziare a ragionare su una valorizzazione del principio di leale collaborazione e sull’esigenza di prevedere adeguati strumenti a ciò finalizzati.

In questo contesto, appare imprescindibile una riforma del sistema bicamerale che renda effettivo il dialogo tra Stato e Regioni. Non serve una correzione del Titolo V della Costituzione ma una riforma più profonda della stessa, attraverso l’istituzione di un Senato delle autonomie o, ancor meglio, di un Senato delle Regioni (soluzione maggiormente in linea con gli esempi offerti dagli ordinamenti federali, in cui la seconda Camera permette agli enti territoriali dotati di potere legislativo di partecipare al procedimento legislativo statale, rappresentando anche gli enti locali), al fine di garantire la partecipazione di queste ultime all’approvazione delle leggi dello Stato. In questa direzione si era mossa la riforma costituzionale “Renzi-Boschi”, approvata dal Parlamento ma bocciata dal referendum del dicembre 2016, che aveva previsto il superamento del bicameralismo perfetto e l’istituzione di un Senato delle autonomie, organo di rappresentanza degli enti territoriali, in grado di partecipare al procedimento legislativo statale. Più di recente, invece, è stata abbandonata l’idea di una modifica del bicameralismo perfetto, preferendo puntare su una riforma costituzionale – approvata a seguito della vittoria dei sì al referendum del settembre 2020 – volta a ridurre il numero dei parlamentari (da 630 a 400 per i deputati e da 315 a 200 per i senatori elettivi). Quest’ultima riforma, tuttavia, non rende impossibile – come ritenuto da alcuni autori – una riforma del sistema bicamerale perfetto. Anzi, il fatto che la riduzione dei parlamentari porti a un eccessivo sacrificio della rappresentanza di alcuni territori regionali, e non a una maggiore efficienza nel funzionamento delle due Camere, induce a ritenere ancora più urgente una riforma del bicameralismo perfetto: riforma che tenga conto della rappresentanza delle realtà territoriali, attraverso l’istituzione di una Camera delle autonomie o, preferibilmente, di un Senato delle Regioni, in grado di dare voce ai territori regionali e agli enti locali in essi compresi.

Inoltre, appare necessaria una modifica del sistema della Conferenze – che dovrebbe, comunque, rimanere, al fine di garantire un raccordo tra gli esecutivi – volta a valorizzazione procedure istituzionalizzate di collaborazione tra i livelli di governo e a rendere più veloci le modalità di consultazione, grazie all’uso delle nuove tecnologie; ciò al fine di evitare che le decisioni vengano prese, per motivi di urgenza, attraverso meccanismi decisionali informali.

In conclusione, sembra che la pandemia abbia ulteriormente mostrato l’esigenza di valorizzare un modello di regionalismo cooperativo, attraverso il principio di leale collaborazione, e la necessità di istituire un Senato delle autonomie o meglio, come si è già evidenziato, un Senato delle Regioni. Ciò allo scopo di poter conciliare, in concreto, i principi di uniformità e di autonomia, entrambi previsti all’art. 5 della Costituzione.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
Piazza Arbarello 8 - 10122 Torino
Tel. +39 011 670 5024
info@csfederalismo.it www.csfederalismo.it