

Le Regioni al tempo della pandemia: qualche riflessione (ricordando Paolo Carrozza)

di Carmela Salazar

Abstract: The essay examines some ordinances adopted by regional Presidents during the Covid-19 health emergency, in order to shed light on some critical issues shown by them. The author deals, in particular, with judicial control over the measures established to counter contagion at local level, also focusing on the ord. n. 4/2021 and on the sent. n. 37/2021 of the Constitutional Court.

Keywords: health emergency, Covid-19, Regions, rights, Constitutional court.

1. Notazioni introduttive

Svolgerò le mie brevi notazioni dedicate alla cara memoria di Paolo Carrozza prendendo spunto dai suoi studi sul sistema delle autonomie locali, in particolare da quelli sulle riforme che, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, si sono susseguite, dapprima al livello della legislazione ordinaria – basti pensare alla l. n. 142/1990, alla “saga” delle “leggi Bassanini” e al d. lgs. n. 267/2000 – e poi sul piano costituzionale, mediante la revisione del Titolo V condotta dalla l. cost. n. 3/2001.

Ricorre, in queste riflessioni, la sottolineatura dell'intento del legislatore di assecondare la spinta impressa dai Trattati europei, a partire da quello di Maastricht, verso la costruzione di uno “Stato leggero”: obiettivo perseguito attraverso la contrazione della spesa pubblica, lo sfoltimento degli apparati burocratici e la realizzazione di forme di decentramento territoriale volte a delineare – per utilizzare una felice locuzione coniata dallo stesso Paolo Carrozza – un “federalismo di necessità”.

Anche in questi scritti, dunque, emerge l'approccio peculiare che affiora dall'intera produzione scientifica di Paolo Carrozza: le riforme che hanno modificato il quadro delle autonomie locali tra la fine del secolo scorso e l'avvio di quello nuovo sono esaminate utilizzando una prospettiva grandangolare, così da ampliare l'orizzonte della riflessione sino ad includervi le connessioni tra le innovazioni introdotte nell'ordinamento interno e l'evoluzione del sistema “multilivello” scaturente dell'integrazione europea. Una prospettiva, questa, che coglie una dinamica di cui si può trovare conferma anche negli anni successivi, quando il condizionamento

esercitato dall'Unione europea si è rivolto, in modo ancora più evidente che in passato, nella direzione opposta – si potrebbe dire: quella di un “centralismo di necessità” – durante il periodo più buio della crisi economico-finanziaria.

Tale approccio, peraltro, induceva Paolo Carrozza ad estendere il proprio interesse scientifico anche alle ricadute sui rapporti tra “centro” e “periferia” determinate dalla globalizzazione economico-finanziaria, dalla quale sono derivati (e derivano tuttora) rilevanti condizionamenti sulle scelte dei decisori politici, soprattutto nella direzione della ridefinizione delle amministrazioni pubbliche in termini di efficienza, competitività e semplificazione. La ricerca delle connessioni tra i diversi “livelli” di governo si completa, così, nella considerazione delle difficoltà in cui si imbattono i decisori politici, costretti a doversi misurare sempre più spesso con problemi aventi radici negli epifenomeni della globalizzazione: basti pensare alle migrazioni, al cambiamento climatico ed alla tematica ambientale, nonché, naturalmente, alla pandemia da coronavirus. «E' insomma raro che i problemi di un determinato territorio possano essere adeguatamente risolti mediante l'esercizio delle funzioni di governo delle istituzioni di quel territorio: secondo un processo tipico dell'era della globalizzazione buona parte dei problemi tipici dell'agenda di un sindaco o di un presidente di provincia o di regione dipendono non tanto dalla decisione della corrispondente istituzione secondo la logica classica della rappresentanza che esaurisce in se ogni decisione e gli effetti della decisione, bensì dall'interazione, dalla relazione con altre istituzioni e con le loro decisioni, sia in senso orizzontale che in senso verticale; con processi decisionali sempre più complessi e articolati che fanno dipendere il buon esito e l'efficacia di una politica pubblica (di qualsiasi politica pubblica, si potrebbe dire) dal coordinamento e della coerenza delle decisioni assunte su tale politica a ciascun livello di governo, da quello Europeo a quello nazionale a quelli regionali e locali»¹.

Senonché, come è noto, non è questa la visione sottesa al disegno dei rapporti intersistituzionali tracciato dal nuovo Titolo V, nel quale la mancata valorizzazione della dimensione “cooperativa” impedisce di considerare pienamente superata l'originaria impronta “garantista” del nostro regionalismo: «non solo e non tanto per la mancata “costituzionalizzazione” degli istituti di cooperazione tra esecutivi quali le due Conferenze e la Conferenza unificata (neppure in Germania e in Spagna, peraltro, neppure il rispettivo sistema di “conferenze” ha copertura costituzionale); quanto soprattutto per un impianto che pretende di ispirarsi alla logica “sussidiaria” europea, ma poi conferma l'ipotesi del “taglio” orizzontale delle materie secondo lo schema della competenza normativa principio/dettaglio a preferenza di tecniche, specie la “concorrenza” alla tedesca assai più

¹ Cfr. P. Carrozza, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it*, 3/2018, 3.

corrispondenti alla logica della sussidiarietà, pure vagheggiata nel suo impianto»².

Eppure, «un ordinamento a struttura decentrata che tagli orizzontalmente, per livelli di governo, funzioni di indirizzo (programmatorie o legislative) e funzioni di esecuzione (amministrative) richiede una forte collaborazione, se non una forte integrazione, tra i livelli di governo stesso» (*ivi*, 232). Richiamando il pensiero di Daniel J. Elazar, sovente evocato negli studi di Paolo Carrozza, può affermarsi che affiora, qui, la fragilità del ruolo giocato nel nostro Paese dalla cultura politica, in cui è da sempre marginale, se non del tutto assente, «il “pensare federale”, cioè l’orientamento verso gli ideali e le norme del repubblicanesimo, del costituzionalismo e della partecipazione al potere che sono gli elementi essenziali del percorso federale»³. Ed anche, può aggiungersi, di ogni percorso che miri a realizzare il bilanciamento tra l’unità-indivisibilità della Repubblica e la promozione delle autonomie richiesto dall’art. 5 Cost.⁴.

Alla luce di queste premesse, nelle considerazioni qui svolte mi soffermerò su alcuni profili della gestione dell’“emergenza Covid-19”, ed in particolare sul ruolo che il legislatore statale ha inteso assegnare alle Regioni, attraverso le norme relative alle ordinanze presidenziali d’urgenza, nonché sul quadro complessivo che queste hanno sin qui disegnato. Anticipando quanto emergerà nel corso della trattazione, sin d’ora va detto che esso desta non poche perplessità.

La situazione di grave ed inedita emergenza indotta dalla diffusione di un virus sconosciuto e dagli effetti letali, avrebbe potuto costituire l’occasione per smentire la persistenza del *deficit* di cultura politica cui si è accennato: i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, c. 1, Cost.), insieme a quello di leale collaborazione, avrebbero dovuto indurre sia lo Stato che le Regioni alla costruzione di un “dialogo” che consentisse ai Presidenti regionali, nel rispetto delle coordinate tracciate dalle previsioni statali, di prendersi cura degli interessi delle comunità ad essi affidate ed, al tempo stesso, di contrastare la diffusione del contagio nell’intero Paese, rinsaldando per questa via l’unità e indivisibilità della

² Cfr. P. Carrozza, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 229 [ma v. già Id., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 477 ss.].

³ Cfr. D. J. Elazar, *Idee e forme del federalismo* (1987), tr. it., Milano, 1988, 157.

⁴ Del resto, la nozione di *autonomia*, «seppur impropriamente [...] si può utilizzare anche in riferimento agli Stati membri di uno Stato federale: infatti, se è vero che le Costituzioni federali, teoricamente almeno, hanno carattere derivato e i poteri derivati sono quelli degli Stati che hanno dato vita alla federazione, preesistendo ad essa, esse contengono in genere limitazioni più o meno forti non solo per le sfere di attribuzione degli Stati [...] ma anche in ragione della presenza di limiti più o meno significativi alle Costituzioni statali»: così, P. Carrozza, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in AA.VV., *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, Roma-Bari, 2014, 900.

Repubblica (art. 5 Cost.). Così, tuttavia, non è stato, come cercherò di evidenziare nelle riflessioni che seguono.

2. Le Regioni dinanzi alla pandemia

A mio avviso, tra i molti tratti peculiari dell'emergenza da Covid-19, spicca la singolare dimensione “multilivello” che da subito l'ha connotata: la diffusività del virus è tale, infatti, che anche quando un focolaio di infezione si accenda nel più remoto ambito del territorio nazionale, il pericolo non riguarda soltanto quell'area, ma coinvolge inevitabilmente anche il resto del Paese.

Ora, come ha chiarito la Corte costituzionale nel dittico di decisioni sulla legge valdostana “anti-d. p. c. m.” (ord. n. 4/2021 e sent. n. 37/2021, sulle quali si tornerà), l'adozione di ogni misura in materia di contrasto al contagio da Covid-19 va ricondotta alla competenza statale esclusiva in materia di profilassi internazionale, *ex art. 117, c. 2, lett. q)*, Cost.: materia che la Corte considera priva di tratti di “trasversalità”, avendo essa «un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina» (sent. n. 37/2021). Al tempo stesso, per la Consulta «le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie “concorrenti” della tutela della salute e della protezione civile»: il loro coinvolgimento, tuttavia, deve restare «nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica» (così, ancora la sent. n. 37/2001).

In questa luce, particolare rilievo assume il potere di ordinanza dei Presidenti regionali, se utilizzato al fine di predisporre una reazione immediata ad ogni impennata dal contagio che, dal livello locale, minacci l'intera comunità nazionale, con pericolose ricadute anche oltre i confini. Sennonché, il ruolo dei Presidenti nella gestione dell'“emergenza Covid-19” si è andato definendo man mano che il Governo delineava la propria strategia, in modo non del tutto lineare e, soprattutto, seguendo un percorso che ha suscitato diversi dubbi di costituzionalità. In un primo momento, infatti, il Governo ha attinto alle norme del Codice di protezione civile e a quelle sulle ordinanze contingibili e urgenti previste dalla legge sul servizio sanitario nazionale, per poi orientarsi in un'altra direzione, a partire dal varo del d. l. n. 6/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 13/2020: il primo della lunga serie di decreti legge successivi alla deliberazione con cui il 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza.

Trattandosi di cose ben note, su cui si è aperto un dibattito amplissimo, si può qui semplicemente ricordare che il decreto legge ha stilato un elenco non tassativo di misure di contrasto al contagio adottabili nei

Comuni o alle aree nei quali risultasse positiva almeno una persona (art. 1), rimettendo l'attuazione delle stesse a decreti del Presidente del consiglio (d. p. c. m.), ma consentendo al Ministro della salute, ai Presidenti di Regione e ai sindaci – accomunati sotto l'etichetta di «autorità competenti» – l'esercizio dei rispettivi poteri di ordinanza «nelle more dell'adozione dei d. p. c. m.» e nei casi «di estrema necessità e urgenza» (art. 3). Le «autorità competenti» avrebbero inoltre potuto adottare non meglio precisate «misure ulteriori», nei casi indicati dall'art. 2. Il d. l. n. 6/2020 ha perciò avviato la strutturazione di un sistema specificamente rivolto alla gestione dell'«emergenza Covid-19», dotandolo tuttavia di un impianto problematico, in quanto imperniato su norme afflitte da un elevato grado di indeterminazione.

Per un verso, esso consentiva al Presidente del Consiglio l'esercizio di un'ampia discrezionalità nella definizione dei contenuti dei d. p. c. m., tale da esporre a rischio il rispetto dell'ordine costituzionale delle fonti e da mettere in discussione il principio di legalità sostanziale, insieme al rispetto delle riserve di legge in materia di limitazione dei diritti fondamentali; per l'altro, innestava rilevanti fattori di incertezza nel già tormentato riparto di competenze tra lo Stato e le autonomie locali. A tacer d'altro, il decreto non indicava i parametri ai quali i Presidenti regionali avrebbero dovuto conformare la valutazione dell'«estrema necessità e urgenza», lasciando altresì in ombra a quale sorte andassero incontro le ordinanze da essi adottate, una volta che fossero sopraggiunti i d. p. c. m.

Il d. l. n. 6/2020 è stato quasi integralmente abrogato dal d. l. n. 19/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2020, ma è rimasta ferma la scelta di istituire un sistema di gestione dell'emergenza parallelo a quello previsto dal Codice della protezione civile ed imperniato sul «dipolo» decreto legge-d. p. c. m., pur se con qualche «correttivo» rispetto all'impianto originario (in particolare, la c. d. parlamentarizzazione dei d. p. c. m.): scelta che è stata sempre confermata, nonostante le molte critiche su di essa formulate nel dibattito scientifico. Restando sui profili che qui interessano, e concentrando perciò l'attenzione sul ruolo dei Presidenti regionali, viene in luce l'intento del Governo di modellare il loro potere di ordinanza delineandone i presupposti, i contenuti e i limiti, nel quadro di un impianto «centripeto», in cui il coinvolgimento delle Regioni si limita all'espressione di un parere sui d. p. c. m., formulato dai Presidenti di quelle direttamente coinvolte, o – in caso di misure riguardanti l'intero territorio nazionale – dal Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. In tale prospettiva, l'art. 3, c. 1 del d. l. n. 19/2020 ha ridefinito il rapporto «sussidiario» tra le ordinanze e i d. p. c. m. già tratteggiato nel d. l. n. 6/2020, prevedendo – per la verità, con una formulazione non particolarmente perspicua – che nelle more dell'adozione di questi ultimi, e con efficacia sino alla loro entrata in vigore, esse potessero disporre «esclusivamente» misure più restrittive di quelle statali già vigenti,

in relazione ad un aggravamento del rischio sanitario, nell'ambito delle attività di competenza regionale e «senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale». Alle ordinanze presidenziali è stato poi consentito anche di predisporre deroghe *in melius* rispetto alle prescrizioni statali, ma d'intesa con il Ministro della salute (art. 1, c. 16, d. l. n. 33/2020, come modificato dall'art. 1, c. 2, d. l. n. 125/2020).

Con un'efficace metafora, il TAR del Lazio ha ritenuto che il sistema di gestione dell'emergenza così strutturato operi secondo un meccanismo “a ventaglio”: esso può “aprirsi” alla differenziazione nei territori in cui si applicano le ordinanze d'urgenza adottate dai Presidenti regionali nel rispetto delle indicazioni e dei limiti fissati dal legislatore statale, per poi “richiudersi” al momento dell'entrata in vigore del “nuovo” d. p. c.m., che produce la perdita di efficacia delle misure locali, restaurando l'uniforme vigenza delle disposizioni statali (TAR Lazio, sez. terza *quater*, sent. n. 11096/2020). Tale meccanismo, avviatosi durante la “prima fase” dell'emergenza, quando i decreti legge e i d. p.c. m. contenevano prescrizioni applicabili uniformemente su tutto il territorio nazionale, ha continuato a funzionare anche dopo il passaggio alla nuova “fase”, avviata nell'autunno del 2020, basata sulla inclusione delle Regioni, mediante ordinanze del Ministro della salute, in “zone a regime differenziato”, caratterizzate da uno specifico colore (*rosso, arancione o giallo*, nonché, in seguito, *bianco*), assegnato in base alla gravità più o meno elevata del rischio epidemiologico registrato in ognuna di esse. Anche in tale contesto, le ordinanze dei Presidenti regionali hanno conservato la possibilità di derogare alle regole statali previste per ognuna delle diverse “zone”, secondo lo schema prima visto.

Questo stesso schema è stato riproposto anche nei decreti legge più recenti, volti al progressivo alleggerimento di obblighi e divieti in conseguenza del calo dei contagi, dovuto al successo della campagna vaccinale. La nuova maggioranza alla guida del Paese, infatti, non ha abbandonato l'impianto di fondo del sistema ora rapidamente ripercorso, sia pure con i necessari adattamenti. Il recente d. l. n. 55/2020, ad esempio, ha previsto che, sino al 31 luglio 2021, si applichino le misure di cui al d. p. c. m. del 2 marzo 2021, attuative del d. l. n. 19/2020, ed ha autorizzato i Presidenti regionali a disporre, nelle aree in cui il rischio epidemiologico tocchi determinati indici, l'applicazione delle disposizioni stabilite per la “zona rossa”, «nonché ulteriori, motivate, misure più restrittive tra quelle previste dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 19 del 2020» (art. 1, c. 4).

Bisogna però intendersi sui limiti entro i quali la discrezionalità dei Presidenti dovrebbe essere esercitata. La collocazione delle ordinanze “nelle more dell'adozione d. p. c. m.”, secondo la formula ricorrente nei decreti legge che ne hanno previsto l'adozione, non può infatti essere intesa nel senso che, tra un d. p. c. m. e l'altro, ai Presidenti sia consentito introdurre obblighi e divieti *aggiuntivi* rispetto a quelli statali già vigenti: in tal caso, le ordinanze

“restrittive” inciderebbero “a macchia di leopardo” sui diritti dei cittadini, mediante misure sprovviste di un’adeguata base legislativa. Non è dunque, l’emergenza *in sé* a legittimare l’adozione delle ordinanze presidenziali, quanto piuttosto l’*urgenza* di colmare temporaneamente la “scopertura” che può crearsi quando, in una Regione, gli obblighi e i divieti fissati dal d. p. c. m. in quel momento vigente si rivelino *insufficienti* rispetto alla necessità di contrastare la diffusione del virus *in quel particolare territorio* (a causa, ad esempio, di un’impennata del contagio ivi registrata), in misura tale da determinare non soltanto la messa in pericolo della comunità locale, ma anche dell’intero Paese.

I limiti imposti dai decreti legge alla discrezionalità dei Presidenti mirano, perciò, a “tipizzare” le ordinanze “restrittive”, al fine di contrastare l’eventualità che in ogni Regione i cittadini siano soggetti all’imposizione di obblighi, divieti e sanzioni *ulteriori* rispetto a quelli previsti dalle disposizioni statali, o anche alla previsione di inasprimenti di queste ultime non proporzionati alla *reale* entità del pericolo di diffusione del virus: con l’effetto, tra l’altro, di produrre discriminazioni ingiustificate, derivanti soltanto dalla residenza in una Regione piuttosto che in un’altra. In questa luce, il ruolo dei Presidenti regionali potrebbe accostarsi – parafrasando un noto passo biblico – a quello di “sentinelle” chiamate a verificare «a che punto è la notte» (vale a dire, il contagio). Ed è a tutela non soltanto delle rispettive comunità, ma anche dell’intero Paese che ad essi è stato affidato il compito di porre un immediato rimedio alla eventuale inadeguatezza sopravvenuta delle misure previste dal d. p. c. m., disponendone l’inasprimento nella misura richiesta dall’aggravamento del rischio epidemiologico registrato nella Regione.

3. La conflittualità tra lo Stato e le Regioni: dalle aule dei tribunali amministrativi...

Guardando all’andamento delle cose, si ha però l’impressione che il ruolo dei Presidenti regionali si sia definito in una dimensione ben lontana da quella ora tratteggiata. Basterebbe, per confermare tale suggestione, prendere atto del numero elevatissimo di ordinanze regionali, che segnala come esse siano state utilizzate non già al fine di contrastare l’accendersi improvviso, nel territorio regionale, di focolai di infezione non contenibili mediante l’applicazione delle misure fissate dai d. p. c. m., ma quali strumenti di gestione “ordinaria” dell’emergenza, anche a prescindere dalla *reale* necessità della fissazione di regole ulteriori rispetto a quelle statali, con l’aggravante di disorientare i cittadini. Per non parlare dell’oscillazione continua di alcuni Presidenti regionali tra atteggiamenti iper-libertari e orientamenti iper-securitari, che in alcuni casi hanno lasciato trasparire, più che l’intento di adottare la decisione richiesta dall’andamento contagio, la volontà di assecondare gli umori prevalenti, di volta in volta, nelle singole comunità.

Peraltro, e inevitabilmente, il *tourbillon* di ordinanze ha finito per alimentare un contenzioso di rilevanti dimensioni dinanzi ai giudici amministrativi.

Sovente, le ordinanze sono state impugnate dal Governo, come è accaduto, ad esempio, per l'ord. n. 37/2020 del Presidente della Regione Calabria, che disponeva l'allentamento delle prescrizioni statali in materia di ristorazione, nonostante tale possibilità, in quel momento, non fosse consentita, e che per questa ragione è stata annullata dal giudice amministrativo (TAR Calabria, sez. I, sent. n. 841/2020). In altre ipotesi, il Governo ha denunciato la fuoriuscita dalle competenze regionali: il richiamo a mo' di clausola di stile alla materia della tutela della salute *ex art. 117, c. 3, Cost.* non è risultato sufficiente, infatti, a giustificare ordinanze come quella del Presidente siciliano che disponeva, all'asserito fine di contenere il contagio, l'immediato sgombero degli *hotspot* e dei centri di accoglienza esistenti sull'Isola, sancendo altresì il divieto, rivolto a ogni migrante che raggiungesse le coste siciliane, di entrare, transitare o sostare nel territorio regionale (ord. n. 33/2020). Al di là della mancanza, nella motivazione, di dati idonei a comprovare un aggravamento del rischio epidemiologico nella Regione, l'ordinanza si spingeva nella sfera delle c. d. *immigration policies*, notoriamente assegnate da un saldo orientamento della Consulta alla potestà esclusiva statale in materia di immigrazione, *ex art. 117, c. 2, lett. b), Cost.* Non sorprende, pertanto, che il TAR di Palermo, accogliendo l'istanza cautelare monocratica avanzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione dell'impugnazione dell'ordinanza, abbia rilevato la violazione dei limiti imposti ai poteri presidenziali dall'art. 3, c. 1, d. l. n. 19/2020 e l'incisione sulla competenza esclusiva statale in materia di ingresso e soggiorno dei migranti nel territorio nazionale (TAR Sicilia, sez. III, decr. n. 1259/2020).

Altre volte, a riprova del disorientamento dei cittadini, sono stati questi a ricorrere ai giudici amministrativi, anche quando le ordinanze abbiano riguardato aspetti connessi alla tutela della salute. È il caso, ad esempio, dell'ordinanza n. Z00030/2020 del Presidente del Lazio, che – richiamando le raccomandazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e la prevalenza della tutela della salute pubblica – imponeva l'obbligo della vaccinazione antinfluenzale e antipneumococcica agli ultra sessantacinquenni e al personale sanitario. L'ordinanza è stata impugnata dinanzi al TAR del Lazio da alcuni cittadini, ed è stata annullata (TAR Lazio, sez. III quater, sent. n. 10047/2020). I decreti legge sull'“emergenza Covid-19” non hanno mai previsto alcuna vaccinazione anti-influenzale tra le misure da adottare, e tanto meno lo hanno fatto i d. p. c. m.: l'ordinanza è apparsa dunque doppiamente illegittima, prescrivendo essa un obbligo *ulteriore* rispetto a quelli previsti dalle norme statali, per di più in un ambito soggetto ad una rigorosa *riserva di legge statale* (art. 32, c. 2, Cost.).

L'intervento dei giudici amministrativi peraltro, non sempre ha apportato certezze: si sono registrate anche decisioni giurisdizionali in contrasto reciproco, persino nella stessa Regione. Basti pensare alle conclusioni diametralmente opposte raggiunte, rispettivamente, dal TAR Puglia (Lecce), sez. II, decr. n. 1300/2020, e dal TAR Puglia (Bari), sez. I, decr. n. 1236/2020, sulla medesima ordinanza del Presidente regionale (ord. n. 407/2020): questa, disponendo una deroga *in pejus* al d. p. c. m. allora vigente, aveva sospeso la didattica "in presenza" nelle scuole di ogni ordine e grado. La prima decisione, ritenendo che «le prioritarie esigenze di tutela della salute possano giustificare un temporaneo sacrificio sul piano organizzativo delle famiglie coinvolte», ha respinto la richiesta di sospensiva avanzata da alcuni cittadini nei confronti dell'ordinanza presidenziale; la seconda, per contro, ha accordato la sospensiva, rilevando, tra l'altro, che dalla motivazione del provvedimento impugnato non emergessero ragioni tali da giustificare il disallineamento della Regione dalle decisioni nazionali. Non stupisce, allora, che il già citato d. l. n. 52/2020 abbia sancito l'inderogabilità, da parte delle ordinanze regionali (salve ipotesi specificamente indicate), delle previsioni statali che, sino alla fine dell'anno scolastico in corso, assicurano lo svolgimento, in alcuni cicli scolastici, dell'attività didattica "in presenza".

Il sistema "a ventaglio" ha rivelato, dunque, molte criticità: tra di esse, spicca la fragilità dei moduli collaborativi previsti dal sistema gestione dell'"emergenza Covid-19" (i pareri prima ricordati) e la loro inidoneità a stemperare la conflittualità tra Stato e Regioni. Questa, quando non è sfociata nelle aule giudiziarie, si è sublimata in una contrattazione condotta per lo più al di fuori delle sedi istituzionali – in particolare, al di fuori del sistema delle Conferenze – in un clima di "aspra contesa" esasperato dalle esternazioni polemiche rilasciate da entrambe le parti ai *media* o affidate alla Rete.

4. ... al Palazzo della Consulta

I rapporti centro-periferia non si sono distesi nemmeno dopo l'attivazione della "cabina di regia" istituita con decreto del Ministro della salute il 30 aprile 2020, composta da funzionari dell'Istituto superiore di sanità, funzionari del Ministero della salute e da membri designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il compito principale della "cabina di regia" è il monitoraggio del rischio sanitario registrato nelle singole Regioni, al fine di offrire al Ministro della salute dati oggettivi in base ai quali procedere all'inserimento di ognuna di esse nella "zona" appropriata. L'istituzione della "cabina di regia" va salutato favorevolmente, nella prospettiva della leale collaborazione: eppure, il "tono" della conflittualità tra lo Stato e le Regioni si è innalzato, determinando il coinvolgimento della Corte costituzionale.

Il Consiglio dalla Valle d'Aosta/*Vallè d'Aoste* ha infatti approvato la l. r. n. 11/2020 – ribattezzata dai *media* «legge anti-d. p. c. m.» – che prevedeva misure di contrasto al contagio più blande di quelle imposte dalle prescrizioni statali, con riguardo allo svolgimento di alcune attività economiche e sociali. Il disallineamento rispetto alle restrizioni previste dal d. p. c. m. all'epoca vigente ha indotto il Governo a sollevare un'articolata questione di costituzionalità sull'intera disciplina regionale, e a richiederne la sospensione, in applicazione dell'art. 35, l. n. 87/1953, come riformulato dall'art. 9, c. 4, l. n. 131/2003 (c. d. legge La Loggia). La Corte costituzionale ha accolto l'istanza, accordando così *per la prima volta* la tutela cautelare, da quando essa è stata introdotta nel giudizio in via principale (ord. n. 4/2021).

Secondo la Consulta, «la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.»: per contro, le previsioni regionali, stemperando il rigore di quelle statali, rivelavano la pretesa del legislatore locale di impedire l'applicazione di queste ultime nel territorio valdostano, determinando in tal modo sia «il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico», sia «il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini», ai sensi dell'art. 35, l. n. 87/1953.

Discorrendo di una *sovrapposizione* tra le norme locali e quelle statali, l'ordinanza allude all'esorbitanza della legge impugnata dagli ambiti statutari e alla violazione della competenza esclusiva statale sulla profilassi internazionale, ponendo al tempo stesso in primo piano il serio rischio di accelerazione del contagio derivante alla scelta compiuta dal legislatore regionale. Tale ricostruzione, ovviamente, ha lasciato pochi dubbi sull'esito del giudizio finale: benché, in linea di principio, dalle decisioni assunte in sede cautelare non derivi un condizionamento stringente su quelle definitive, è infatti difficile che una legge la cui efficacia sia stata sospesa per le ragioni indicate dall'art. 35, l. n. 87/1953 non sia afflitta da vizi di costituzionalità. Ed infatti, la sentenza sul merito delle questioni proposte sulla legge valdostana si pone apertamente in continuità con l'ord. n. 4/2021, affermando che «deve ribadirsi quanto già deciso nella fase cautelare, ovvero che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale [...] che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla», per poi accogliere le censure sulle norme che introducevano deroghe *in melius* alle disposizioni statali, e rigettare quelle relative alle previsioni che si limitavano a regolare l'esercizio delle attribuzioni regionali, risultando pertanto incapaci di «interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa» (sent. n. 37/2021).

Da notare che nell'ord. n. 4/2021 la Corte aderisce alla ricostruzione della difesa erariale circa il pericolo, immediato e concreto, di una

compromissione irreparabile della salute delle persone e «dell'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione». Con tale ultima precisazione, la Consulta sembra riferirsi alla circostanza che, al fine di introdurre misure derogatorie delle prescrizioni stabilite dai d. p. c. m., sarebbe stato possibile ricorrere alle ordinanze presidenziali, nel rispetto dei limiti posti dal legislatore statale. Il Giudice costituzionale, insomma, pare additare la strada che avrebbe consentito alla Regione di derogare *legittimamente* alle disposizioni statali. In tal senso sembra anche deporre la precisazione, contenuta nella sent. n. 37/2021, per cui non è ammissibile che sia la legge regionale a introdurre misure restrittive o ampliative di quelle statali, mentre «ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità».

In ogni caso, l'adozione di una legge regionale “di reazione”, che miri cioè a rendere inapplicabili nel territorio dell'ente locale norme statali ritenute costituzionalmente illegittime, è un'operazione *di per sé* incostituzionale (in tal senso, v. già sent. n. 198/2004), con l'aggravante, nel caso di specie, che essa impediva l'operatività delle misure volte a «spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore» (sent. n. 37/2021). La circostanza che la Corte abbia dichiarato l'incostituzionalità solo di una parte della legge impugnata, mentre la sospensione ha riguardato l'intera normativa – i limiti dell'esame in fase cautelare hanno infatti impedito «una verifica analitica delle singole disposizioni»: così, l'ord. n. 4/2021 – nulla toglie alla perentorietà delle affermazioni circa la natura esclusiva ed “escludente” della competenza statale nella materia della profilassi internazionale. Le due decisioni, pertanto, contengono anche un'indicazione valevole nei confronti di *tutte* le Regioni, ordinarie e speciali, su quel che *certamente* resta ad esse precluso, nella persistenza dello stato d'emergenza.

5. Conclusioni

La sentenza della Consulta sulla legge valdostana segna l'acme della conflittualità tra lo Stato e le Regioni sul riparto delle competenze riguardanti la gestione della pandemia, ma al tempo stesso si pone, per una pura coincidenza, all'apertura di una nuova fase, in cui sembra che finalmente il nostro Paese si avvii verso la fuoriuscita dall'emergenza vera e propria: come si accennava, il successo della campagna vaccinale ha prodotto l'abbattimento della curva del contagio, consentendo l'allentamento su tutto il territorio nazionale delle restrizioni anti-virus. Ciò posto, la presa di coscienza che, a quanto pare, l'umanità potrà essere chiamata a confrontarsi ciclicamente con fenomeni pandemici, induce a riflettere sull'esperienza sin qui maturata, al fine di ragionare sulla introduzione di riforme che consentano di affrontare al meglio l'eventuale affacciarsi di una nuova, drammatica emergenza di tale genere.

Dinanzi alle criticità mostrate dal sistema costruito per contrastare il contagio da Covid-19, il dibattito scientifico si è soffermato, con varietà di accenti, sulla opportunità dell’inserimento in Costituzione di una clausola di emergenza – la cui mancanza, come è noto, non è frutto di una dimenticanza dei Costituenti, ma di una precisa scelta da essi compiuta – ovvero sulla introduzione di una clausola di supremazia nei rapporti tra lo Stato e le Regioni, ovvero ancora sulla riscrittura del riparto delle competenze legislative, al fine di “ricentralizzare” le attribuzioni in materia di sanità. Non è possibile, nel giro di queste brevi considerazioni conclusive, esaminare le diverse proposte: tuttavia, oltre a richiamare la metafora con cui, nella *Relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2019*, la Presidente emerita della Consulta M. Cartabia ha definito la Costituzione quale «bussola che consente di navigare “per l’alto mare aperto” dell’emergenza e del dopo-emergenza che ci attende», si può qui evidenziare che in Francia e in Germania, le cui Costituzioni prevedono clausole d’emergenza come quelle che si vorrebbero introdurre nella nostra, esse non hanno trovato applicazione nella gestione della pandemia. Sono stati attivati, invece, i “sistemi emergenziali” previsti dalla legislazione ordinaria, ai quali sono state apportate le modifiche richieste dalle peculiarità della situazione da fronteggiare.

In questa luce, a mio avviso appare auspicabile che il legislatore, nell’esercizio della competenza esclusiva in materia di profilassi internazionale *ex art. 117, c. 2, lett. q), Cost.*, ed in parallelo agli interventi previsti nel Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza, concentri la propria attenzione su una riforma del Codice della protezione civile che miri a ricomprendervi anche il caso in cui un nuovo virus torni a minacciare la nostra salute e le nostre vite. Per quel che è possibile argomentare in questa sede, sembra opportuno che tale riforma per un verso conservi l’istituzione della “cabina di regia” e, per l’altro, non accantoni la possibilità del ricorso alle ordinanze dei Presidenti regionali, procedendo ad una rigorosa “tipizzazione” attraverso l’individuazione accurata di presupposti e limiti per la loro adozione, ed inoltre prevedendo la necessità dell’intesa con il Ministro della salute, non soltanto nel caso di ordinanze “ampliative” delle misure statali, ma anche in quello di ordinanze “restrittive”. Vero è che la configurazione della competenza statale in materia di profilassi internazionale come esclusiva ed “escludente” consente di non ritenere necessaria l’attivazione dei moduli della leale collaborazione, che la stessa Corte costituzionale impone – come si sa – qualora si manifesti un intreccio tra le competenze statali e quelle regionali, non sussistente in questo caso. Tuttavia, tale circostanza non impedisce che il legislatore statale, proprio perché dotato dell’ampia discrezionalità riconosciuta dalla sent. n. 37/2021, preveda l’adozione di tali moduli, laddove reputi che per questa via si persegua con maggior profitto il risultato di un efficace contrasto alla diffusione del contagio.

In questa stessa prospettiva, va evidenziato come, sebbene la sent. n. 37/2021 sembri avallare l'impianto della struttura emergenziale edificata per fronteggiare il contagio da Covid-19, la Corte stessa precisi che il giudizio sulla legge valdostana riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, e non anche «la legittimità dei d. p. c. m. adottati a tale scopo». Peraltro, in un passaggio della motivazione la Consulta respinge, in quanto irrilevante, la questione di costituzionalità proposta dalla difesa regionale sul d. l. n. 19/2020 e sul d. l. n. 33/2020, nella parte in cui tali disposizioni avrebbero compresso l'autonomia regionale, e nella parte in cui avrebbero dato vita a «fonti dell'emergenza», ossia ai d. p. c. m., non contemplate dalla Costituzione, in lesione degli artt. 70, 76 e 77 Cost. Si può allora sostenere, citando ancora la sent. n. 37/2021, che il sistema sin qui funzionante abbia individuato *una* tra le «nuove risposte normative e provvedimentali» idonee a contrastare «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari», e non la *sola* risposta conforme alla Costituzione ed al tempo stesso capace di offrire una reazione adeguata all'*exploit* della pandemia.

Di ciò dovrebbe tenersi conto – anche alla luce delle molte critiche levatesi dal dibattito dottrinale sul “dipolo” decreto legge - d. p. c. m. – in una prospettiva *de futuro* che miri a recuperare il ruolo assegnato dalla Costituzione alla decretazione d'urgenza, così preservando anche il coinvolgimento del Parlamento nelle situazioni di emergenza, specie se (ed anzi: *proprio perché*) «dai tratti del tutto peculiari». In questa luce, la *Relazione* approvata dalla Commissione Affari costituzionali del Senato il 3. 12. 2020, intitolata *Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento in una situazione di emergenza dichiarata*, consultabile sul sito del Parlamento, rileva che occorrerebbe dare vita a un «un vero e proprio diritto parlamentare dell'emergenza in grado di superare anche per l'avvenire le difficoltà incontrate nei difficili mesi del 2020 ed elaborare rimedi validi anche per le future contingenze eccezionali». Ad esempio, modificando i regolamenti delle Camere al fine di consentire, in situazioni di estrema urgenza, la conversione dei decreti legge in sede decentrata, o anche di prevedere l'istituzione di una commissione bicamerale con il compito di esprimere pareri sugli schemi degli atti governativi entro un termine molto breve, decorso il quale esso dovrebbe intendersi come favorevole, e con funzioni di indirizzo e di controllo sull'attuazione dei provvedimenti emergenziali.

