

Regioni ed Emergenza*

di Virginia Fogliame

Abstract: *Regions and health emergency.* - The research highlights the widespread critical issues emerging in the center-periphery relationship in relation to the different phases of the emergency period, noting how the widespread *excesses of role* by the Regions have produced remarkable dysfunctions which have resulted in inevitable asymmetries operational and decision-making between the different levels of government, causing a real *institutional short circuit* and a conspicuous compression of the principle of loyal cooperation.

Keywords: Regional government – pandemic – Regions

1. Il dibattito in Costituente

È noto che, sul «problema del regionalismo»¹, in sede Costituente si siano sviluppate «varie idee»², nell'intento (complesso e non affatto semplice) di edificare un apparato *sub*-statale in grado di configurarsi quale «fattore di democratizzazione e di efficienza dell'organizzazione statale»³: la principale complessità dell'intento, pertanto, concerneva nella definizione di un modello idoneo a «trasformare uno stato unitario in stato regionale senza distruggere o [...] indebolire l'*unità nazionale*»⁴. Per tale motivo, il criterio

2737

* Il contributo sviluppa l'intervento tenuto al Workshop sul tema "Emergenza e limitazione dei diritti nella comparazione secondo il modo di produzione normative", tenuto presso l'Università di Napoli L'Orientale, il 30 gennaio 2023, nell'ambito del PRIN 2020 "Decision-Making in the Age of Emergencies. New Paradigms in Recognition and Protection of Rights".

¹ Cfr. *in terminis* G. Ambrosini nella nota Relazione sulle autonomie regionali (Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 13 novembre 1946, 137 ss.), disponibile *on-line*: http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/relaz_proposte/II_Sottocommissione/3_Onc.pdf.

² U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, spec. 52.

³ Così come rilevato da S. Staiano, *Costituzione italiana: Art. 5*, Roma, 2017, 13.

⁴ C. Desideri, *Se le Regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in www.issirfa.cnr.it - settembre 2012, 3 (corsivo aggiunto). Il concetto di «unità nazionale» – lungi dall'essere inteso quale mero «accentramento» – veniva configurato, in seno alla Costituente, come un «dovere nazionale» che «spetta non a schiavi, bensì a uomini liberi» (ancora, Ambrosini, Relazione sulle autonomie regionali, cit., spec. 137): gli stessi uomini «liberi» di cui parlava Sturzo nel 1949, laddove l'A. rilevava che «[...] il decentramento dei servizi statali esiste e ha dato buoni e cattivi frutti [...]». È mancata

dell'«adeguatezza»⁵ ha rappresentato il fulcro del dibattito⁶, quest'ultimo orientato verso la definizione di una tipologia di decentramento⁷ che superasse la circoscrizione comunale e provinciale (considerate troppo

e manca una cosa sola a tanta folla di burocrazia locale: l'opera del *libero* cittadino eletto da *liberi* cittadini che cura gli interessi delle comunità locali di *liberi* cittadini». Cfr. in *terminis* L. Sturzo, *La Regione nella Nazione*, Bologna, 1949, ora in *Opera Omnia di Luigi Sturzo*, Prima serie, Opere, XI, Bologna, 1974, p. 36 (corsivo non testuale).

⁵ L'eterogeneità delle posizioni messe in campo sul tema è riepilogata in U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, cit., spec. 66. Ad ogni modo, diffidenze diffuse furono manifestate dalla sinistra, in particolare dal P.C.I. e dal P.S.I. mentre, di contro, posizioni più moderate furono assunte dalla D.C. Si ricorda, in riferimento all'ostilità della sinistra avverso il «problema» autonomistico, l'intervento dell'On. Nobile nell'agosto del 1946, rilevando tutte le diseconomie del «problema dell'istituzione dell'ente giuridico "regione"», ossia «[...] approfondire le divisioni fra regione e regione» e «[...] accrescere e non diminuire il dislivello economico e sociale fra regioni ricche e progredite e regioni povere e arretrate». La successiva evoluzione del quadro politico a livello governativo, tuttavia, ha condotto ad un parziale temperamento di tali posizioni critiche (o meglio, ad una sorta di «ripiegamento tattico», come osservato da S. Staiano, *Art. 5*, cit., p. 21), come testimoniato dall'intervento dell'On. Laconi, dichiarando la sua apertura verso «soluzioni intermedie», prendendo in considerazione l'idea di un «rafforzamento degli enti locali che giunga a dare alla Regione un volto autonomo» (Assemblea Costituente, seduta del 12 giugno 1947, p. 4699). Si concorda, pertanto, con l'opinione di U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, cit., pp. 69-70 e di S. Staiano, *Costituzione italiana: Art. 5*, cit., spec. p. 26, secondo i quali, quindi, la componente di sinistra non manifestò una rimarchevole inversione di tendenza rispetto a quanto espresso sul versante delle autonomie in occasione dei numerosi dibattiti in Assemblea. *Contra*, sul punto, E. Rotelli, *L'ordinamento regionale nel dibattito politico dell'Assemblea costituente*, in F. Benvenuti, E. Caranti, G. Negri, G. Pasquarelli, A. Piras, E. Rotelli, G. Talamo, P. Ungari, N. Valentino (a cura di), *Le Regioni* (ed. ERI), Torino, 1971, 211 ss. e, più di recente, C. Buzzacchi, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e realtà dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018, spec. 223.

⁶ Nella consapevolezza che, tra le variabili in gioco, vi fosse la costruzione e definizione del tipo di Stato, il processo di democratizzazione per decentramento venne inteso come strumento utile per superare le asimmetrie proiettabili su base territoriale: *amplius*, sul punto, S. Staiano, *Art. 5*, cit., p. 15, rilevando che «[...] i costituenti "di parte regionalista" avevano ben chiaro un punto: le fratture sociali ed economiche su base territoriale andavano proiettate a livello istituzionale, e a questo livello ricomposte. [...] Anche sotto tale punto di vista, la regionalizzazione appariva un *modo di democratizzazione*» (corsivo mio); nonché U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, cit., spec. 65, citando la relazione di M. Ruini presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947 (A.C., Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, spec. 13), presentando il Titolo "Regioni e Comuni" come una «innovazione profonda [...] nell'ordinamento strutturale dello Stato», avente «portata decisiva per la storia del Paese». La relazione è disponibile al seguente indirizzo: <http://legislature.camera.it/dati/constituente/lavori/dcl/00Anc.pdf>

⁷ Si è parlato in dottrina di un «sano decentramento», inteso quale «strumento per l'attuazione di una maggiore giustizia distributiva fra parte e parte della Nazione» il quale, se «razionalmente attuato», avrebbe contribuito al «rafforzamento dell'unità stessa». Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958, 628-629.

«ristrett[*e*]»), con l'obiettivo di favorire così la «risurrezione e il progresso del Paese»⁸.

Siffatte premesse hanno condotto verso una «lenta [*e*] progressiva evoluzione»⁹ del disegno autonomistico¹⁰ in Assemblea, edificando un «modello» costituzionale di Regione dalla forte carica «ideale»¹¹, inteso come «limite» al potere centrale e, in particolare, «*garanzia* di libertà contro ogni avventura autoritaria»¹².

Tuttavia, quel «vertiginoso sconvolgimento» (tanto temuto da Croce in Assemblea Costituente)¹³ tra i diversi livelli di governo è emerso in tutta la sua criticità durante la fase dell'emergenza sanitaria¹⁴, dando luogo a

⁸ G. Ambrosini, *Assemblea Costituente, Discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 4589-4598.

⁹ G. Rolla, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, spec. 21.

¹⁰ Cfr., sul tema, C. Desideri, *Se le Regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, cit., 4; Id., *La nascita e l'evoluzione delle Regioni*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012, spec. 42; nonché, nello stesso volume, cfr. A. D'atena, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, spec. 93; A. Ruggeri, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, n. 2, 1998, spec. 283.

¹¹ A. Ruggeri, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale*, cit., p. 272-275. In linea, a parere di chi scrive, S. Staiano, *Costituzione italiana: Art. 5*, cit., 44-45: «L'idea regionalista confidava nella possibilità di fare dell'istituzione delle Regioni il fattore propulsivo della riforma dell'ordinamento dello Stato, il motore di quel nuovo «modo d'essere» della Repubblica: ma questo da obiettivo costituzionale sarebbe degradato in *ideologia* infelicemente disattesa. Ché infatti le Regioni si sarebbero dotate di apparati ridondanti, acconciandosi ad amministrare piuttosto che a legiferare e programmare. E gli apparati sono l'entità più difficile da smantellare: una volta che si siano consolidati, diventano vischiosi e resistenti» (corsivo aggiunto).

¹² V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, n. 4/1982, spec. 497 (corsivo aggiunto). Del medesimo tenore l'indagine di A. Lucarelli, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, spec. 133, secondo il quale «il legislatore costituzionale [...] ha posto come obiettivi prioritari della propria azione il riconoscimento e la garanzia dei diritti sociali, l'unità politico-economica ed il principio di eguaglianza».

¹³ *Assemblea Costituente, Discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, 11 marzo 1947, 2007-2008, intervento dell'On. Croce: «[...] il favoreggiamento e l'istigazione al regionalismo, l'avviamento che ora si è preso verso un vertiginoso sconvolgimento del nostro ordinamento statale e amministrativo, andando incontro all'ignoto con complicate e inisperimentate istituzioni regionali, è pauroso [...]. Ciascuno di noi si ritiri nella sua profonda coscienza e procuri di non prepararsi, col suo voto poco meditato, un pungente e vergognoso rimorso». Il testo dell'intervento è disponibile al seguente indirizzo: http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/Assemblea/sed058/sed058nc.pdf

¹⁴ Producendo una stratificazione di orientamenti senza precedenti. Delimitando le indagini in relazione al rapporto tra sistema delle fonti – emergenza e disallineamento tra centro e periferia in fase di gestione pandemica, cfr. A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020; S. Staiano, *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020; A. Vuolo, *Il sindacato di legittimità nelle misure di contrasto alla pandemia*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione*

quella che è stata definita una vera e propria «guerra delle ordinanze fra centro e periferia»¹⁵. Criticità che è stata, successivamente, arginata (almeno in parte), dal contributo della Corte, dipanando i molteplici nodi (interpretativi ed attuativi) legati a tali attriti.

2. Alle radici del conflitto

del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19, Napoli, 2020, parla di «*proteiformi* provvedimenti statali e sub-statali» (mio il corsivo); M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020; G. Silvestri, *Covid e Costituzione*, in *Unicost. Unità per la Costituzione*, 4 aprile 2020, disponibile al link <https://www.unicost.eu/covid19-e-costituzione/>; A. Pertici, *Il potere politico di fronte all'emergenza: notazioni introduttive* (relazione introduttiva per il forum "Emergenza Covid e organi costituzionali", in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2020); Id., *Gli effetti della pandemia sull'esercizio dei poteri pubblici tra verticalizzazione delle decisioni ai diversi livelli di governo e latitanza dei partiti politici*, in *Ragion pratica*, fasc. 56, 2021; R. Cherchi, A. Deffenu, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 1, 2020; U. De Siervo, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020; 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; Id., *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consulta online*, fasc. 3, 2020; A. D'aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2020; L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *Federalismi.it – Focus Osservatorio emergenza Covid-19*, 13 marzo 2020; P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020; F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubb.*, n. 2, 2020; F. Clementi, *Decreti troppo a maglie larghe mandano in crisi il Titolo V*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2020; Id., *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3, 2020; 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; 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; E. Longo, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale 2020; 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; G. Di Cosimo, *Tra decreti e decreti: l'importanza di usare lo strumento giusto*, in *www.lacostituzione.info*, 22 aprile 2020; A. Mangia, *Emergenza, fontifatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC*, 2, 2021; G. Marchetti, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in *Centro Studi sul Federalismo (research paper)*, maggio 2021, disponibile al seguente indirizzo: https://www.csfederalismo.it/images/CSF-RP_Covid-Regionalismo_G.Marchetti_Mag2021.pdf e, più di recente, il volume di I.A. Nicotra, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021, spec. 56 ss.; S. Lieto, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, in corso di pubblicazione in *Rivista del Gruppo di Pisa*.

¹⁵ C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Amministrazione In Cammino*, 29 aprile 2020, spec. 6.

Quell'intuizione di Crisafulli in relazione al versante delle autonomie¹⁶ non è stata smentita nel corso del tempo: invero, all'indomani della revisione del Titolo V, il complessivo e rimarchevole ampliamento dei poteri normativi delle Regioni (che si è declinato altresì in un ampliamento dell'autonomia legislativa delle stesse «sul piano quantitativo e qualitativo»)¹⁷ ha condotto, assai di frequente, l'apparato *sub*-statale ad «inibire, in tutto o in parte [...] l'efficacia di leggi statali indesiderate»¹⁸.

A ben vedere, tuttavia, il cortocircuito istituzionale derivato dal cd. «eccesso di ruolo»¹⁹ che ha connotato (in ispecie negli ultimi tempi) il *modus operandi* delle Regioni non risulta esclusivamente legato soltanto all'ampliamento delle competenze delle stesse: invero, in siffatto processo il mutamento del sistema partitico ha assunto, nel corso del tempo, una propria centralità, considerato che il fenomeno della personalizzazione ha contaminato la struttura partitica in ogni sua fibra e a tutti i livelli, impegnando la dottrina a parlare, in riferimento al versante *sub*-statale, di «torsione monocratica della forma di governo regionale»²⁰.

¹⁶ In riferimento alle Regioni, infatti, l'A. osservava che «[...] entro limiti prestabiliti, questi enti territoriali sono capaci [...] di esprimere ed attuare propri indirizzi generali, anche *divergenti e contrastanti* rispetto all'indirizzo politico generale perseguito [...] dal governo dello Stato». Cfr. *in terminis* V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970, spec. 59 (corsivo aggiunto).

¹⁷ U. De Siervo, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, spec. pp. 1245-6. In merito, cfr. altresì A. Lucarelli, *Finalmente dignità ai regolamenti regionali! Il "nuovo" art.117, Cost. ed il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in *Federalismi.it*, 15 novembre 2001, rilevando come, a seguito dell'intervento di revisione del 2001, il «"centralismo" del potere legislativo regionale che, per anni, ha contrassegnato, spesso in modo poco efficace, l'agire politico-amministrativo delle Regioni, [...] ced[e] di fronte alla nuova posizione politico-funzionale degli esecutivi».

¹⁸ A. Vuolo, *Dalle leggi alle ordinanze di reazione*, in *Rise Giuridica*, vol. III, n. 1, 2020, p. 1.

¹⁹ L'espressione è di S. Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2021, IX ss.

²⁰ Tale fenomeno, che costituisce le risultanze dell'esito della revisione dell'art. 122 Cost. introdotta con legge cost. n. 1 del 1999 (prevedendo, come noto, l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e il potere, in capo a quest'ultimo, di nomina e revoca dei componenti dell'esecutivo) ha condotto, in ispecie in alcuni contesti regionali – il riferimento è, in particolare, a quelle demograficamente e territorialmente più estese – all'emersione di una nuova tipologia di partito "personale" di stampo regionale, autonomo dal partito nazionale di riferimento e dal quale, anzi, differisce in termini di linee programmatiche e condivisione della *leadership*, facendo leva sulla debolezza dell'organizzazione territoriale del primo (cfr. S. Staiano, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori*, in *Federalismi.it*, p. VIII; nonché Id., *Dai Sindaci ai governatori*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2012, spec. 4, rilevando come, in ambito regionale, «in forza della torsione monocratica della forma di governo, assecondata dalle formule elettorali», sia diventato «più intenso» il fenomeno della personalizzazione partitica). In argomento, si v. altresì F. Musella, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014, 57 ss.; Id., *Governi monocratici*, Bologna, 2009, 38 ss. e C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti postdemocratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2018, 213 ss. Che la forma di governo regionale potesse favorire il «processo di affermazione» del partito personale, ne era convinto già G. Pitruzzella, *Forma di governo e legislazione*

Le conseguenze di tale «torsione»²¹ hanno determinato, nel periodo relativo alla gestione emergenziale, la citata «guerra delle ordinanze fra centro e periferia», frutto di una «contrattazione permanente» tra potere centrale e sedi regionali²², conducendo queste ultime ad un «inedito sperimentalismo»²³ a discapito delle esigenze unitarie²⁴.

Prima di procedere all'analisi delle diffuse aporie emerse nel rapporto centro-periferia durante la gestione emergenziale, occorre svolgere qualche preliminare osservazione.

Invero, sia il d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020 che il successivo d.l. n. 19 del 25 marzo 2020 hanno testimoniato il ruolo «forte» assunto dal Governo ai fini della unitaria gestione della prima fase pandemica²⁵, confermando la «cedevolezza» della fonte regionale attraverso l'attribuzione di un «potere

elettorale, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, 505 ss., successivamente rilevando, in chiave problematica, come l'affermazione dei «governatori» – consolidatasi attraverso un «significativo livello di consenso personale» – non comporti necessariamente l'affermazione della Regione che rappresentano (Id., *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, 1242 ss.). Diffuse diffidenze in argomento sono state manifestate altresì da A. Lucarelli, *Il nuovo modello organizzativo possibile dell'assemblea legislativa regionale, alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 29 ottobre 2002: «Il nuovo ruolo dei consigli regionali, l'ampliamento della loro sfera di autonomia e sovranità, ha spinto alcune regioni [...] ad utilizzare la formulazione "Parlamento regionale", anziché "consiglio regionale". Siamo abituati spesso a sentire l'utilizzo di espressioni *improprie*: "governatore"; "federalismo"; "presidenzialismo". Ma [...] si tratta [...] di un tentativo di positivizzare una *trend* politico-culturale» (corsivo aggiunto).

²¹ Sulla progressiva lacerazione del tessuto connettivo tra partito nazionale e regionale che ha prodotto, nel corso del tempo, disfunzioni e asimmetrie operative e decisionali tra i due poli, cfr. M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010; F. Musella, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit.; Id., *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2015, 71 ss.; S. Staiano, *Costituzione italiana: Art. 5*, cit., 120 ss.; C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti postdemocratici del leader*, cit., 213 ss.

²² S. Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, cit., IX.

²³ C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti*, cit., spec. 3.

²⁴ Come dimostrato dal numero elevatissimo di ordinanze prodotte realtà territoriali demograficamente più consistenti (in Lombardia e Veneto, infatti, da marzo 2020 ad oggi sono state prodotte rispettivamente 50 e 51 ordinanze, mentre in Campania addirittura 129), determinando pertanto una elevata frammentazione e diversificazione delle misure di risposta all'emergenza laddove quest'ultima, viceversa, avrebbe richiesto la definizione di un modulo unitario e fortemente centralizzato. Cfr. i dati pubblicati ai seguenti

link:

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/coronavirus/misure>;

<https://www.regione.veneto.it/emergenza-coronavirus?articleId=7435047>;

<http://www.regione.campania.it/regione/it/la-tua-campania/coronavirus-kyxz/ordinanze-del-presidente-della-regione-campania?page=1>.

²⁵ Sul punto, cfr. G. Marchetti, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in *Centro Studi sul Federalismo (research paper)*, maggio 2021, disponibile al seguente indirizzo: https://www.csfederalismo.it/images/CSF-RP_Covid-Regionalismo_G.Marchetti_Mag2021.pdf

di deroga *in peius*)²⁶. Il limite di tali soluzioni²⁷, tuttavia, ha impegnato la dottrina per l'ambiguità delle formule utilizzate in relazione al ruolo attribuito alle Regioni in tale fase, conducendo queste ultime ad adottare, in alcuni casi, misure maggiormente stringenti in relazione all'andamento dei contagi nel territorio di riferimento²⁸. Complice il rimarchevole trasferimento alle Regioni in ambito sanitario avvenuto con d.lgs. n. 112 del 1998²⁹, a fronte delle istanze provenienti dai "propri" territori e in ragione del ricorrente disallineamento, nei termini sopra citati, tra indirizzo statale e sub-statale³⁰, le Regioni (in particolare, quelle «più ragguardevoli per

²⁶ 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*, Anno VII, n. 1, 2020.

²⁷ Il riferimento è, in particolare, al combinato disposto degli artt. 2 e 3, co. 2 del d.l. n. 6 del 2020, attribuendo il potere alle «autorità competenti» (e, quindi, anche ai Presidenti delle Regioni e ai Sindaci) di adottare «ulteriori misure di contenimento e di gestione dell'emergenza» e di intervenire «nelle more» dell'adozione dei DD.PP.CC.MM. «nei casi di estrema necessità e urgenza». Sebbene il successivo d.l. n. 19 del 2020 abbia ridefinito l'intervento delle Regioni in misura più restrittiva (prevedendo che, al verificarsi di «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso», le stesse potessero introdurre «misure ulteriormente restrittive [...] esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza»), tuttavia non ha prodotto effetti di rilievo considerato che, come noto, il limite previsto in relazione alle «attività di competenza» non è riuscito ad arrestare l'ascesa degli «interventi centrifughi» regionali, trattandosi di attività in ambito sanitario che, come si dirà più avanti, sono state ritenute – ormai da anni – «senza residui nella pienezza della disponibilità regionale». Sul punto, cfr. S. Staiano, *Né modello né sistema*, cit., spec. 541; nonché G. Marchetti, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19*, cit.

²⁸ Cfr. E. De Marco, *Situazioni di emergenza sanitaria e sospensione dei diritti costituzionali. Considerazioni in tema di legittimità al tempo di pandemia da Coronavirus*, in *Consulta online*, fasc. 2/2020, spec. 373: «[...] non si possono non rilevare le diversità ed a volte anche le contraddizioni tra talune prese di posizione degli organi di governo di varie Regioni [...] Per non dire dei diversi atteggiamenti, in termini di misure di contenimento, registratisi nei Comuni ed anche tra taluni dei principali Comuni e le stesse Regioni, atteggiamenti non sempre giustificati dal grado di incidenza del "covid-19"; e comunque, anche dal punto di vista del numero oltre che dei contenuti, non può non sorprendere la congerie di ordinanze regionali, di provvedimenti delle amministrazioni comunali sui più diversi oggetti e dai più diversi contenuti. Un *surplus* quindi di misure interventistiche in un contesto di contraddizioni tanto da ingenerare nel suo insieme non pochi problemi nel fare fronte alla situazione di emergenza sanitaria creata». Diffusi riferimenti a questo studio in G. Marchetti, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19*, cit.

²⁹ Cfr. Titolo IV, Capo I, artt. 112 ss.

³⁰ Una «accesa conflittualità» probabilmente determinata anche dal dato che lo «scontro istituzionale» si è sviluppato lungo la «faglia politica», ossia con esecutivi regionali guidati dal centro-destra da un lato (in particolare le Regioni del nord, maggiormente colpite dall'emergenza), e il governo giallo-rosso dall'altro; anche se non sono mancati casi in cui gli «scontri istituzionali» sono stati determinati da quelle Regioni «politicamente omogenee» rispetto al Governo (il riferimento è alle Regioni Marche e Campania). Sul punto, cfr. A. Vuolo, *Dalle leggi alle ordinanze di reazione*, cit., spec. 152; nonché P. Masala, *I diritti fra Stato e Regioni nell'emergenza sanitaria, a vent'anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale "ribilanciamento" occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell'uguaglianza sostanziale?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2021, spec. 162.

dimensione territoriale e demografica, e per consistenza economica»)»³¹ hanno ritenuto di andare oltre il «costituzionalmente disponibile»³², producendo una serie di «ordinanze di reazione»³³ che hanno alimentato tensioni già note nel rapporto tra centro e periferia.

In siffatto scenario, l'impatto della pandemia ha reso di palmare evidenza l'inefficacia, in termini di rendimento, della dislocazione territoriale delle funzioni in materia sanitaria avviata alla fine degli anni Novanta, come testimoniato dalla debolezza dei servizi territoriali erogati al fine di contrastare l'emergenza che ha condotto, non di rado, al «collasso» del sistema sanitario sotto la pressione della situazione di eccezione, in specie nelle aree maggiormente colpite dal virus (come ad es. in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna)³⁴.

3. Il caso valdostano

L'«inedito sperimentalismo» regionale³⁵ di cui sopra, come noto, è stato non con poca fatica contrastato in sede centrale, come dimostrato dalla circostanza che, in molteplici occasioni, ordinanze regionali non pienamente conformi alle limitazioni imposte dal Governo sono state protagoniste del contenzioso amministrativo³⁶ fino ad approdare al giudizio della Corte costituzionale. Il riferimento concerne la commentatissima sentenza n. 37 del 2021³⁷, attraverso la quale i Giudici si sono pronunciati sulla q.l.c.

³¹ S. Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, cit., IX.

³² C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti*, cit., 7.

³³ Cfr. in terminis A. Vuolo, *Dalle leggi alle ordinanze di reazione*, cit., 155.

³⁴ Così l'appello lanciato, a marzo 2020, dall'Anaa-Assomed (associazione dei medici e dirigenti sanitari italiani, e riportato sulle principali testate giornalistiche: cfr., *ex multis*, il seguente link:

<https://www.lastampa.it/cronaca/2020/03/05/news/coronavirus-in-terapia-intensiva-i-letti-sono-finiti-il-sistema-sanitario-e-al-collasso-1.38550946/>

³⁵ Una sorta di «iperattivismo incontrollato ed ingiustificato» che non avrebbe fatto altro che «contribuir[re] ad aumentare la confusione e la tensione interistituzionale», così come rilevato da A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 580 ss.

³⁶ *Ex multis*, si ricorda la vicenda che ha visto protagonista la Regione Calabria. In particolare, con ord. n. 37 del 29 aprile 2020, la Regione ha stabilito l'apertura anticipata di determinate attività commerciali (tra le quali vi erano bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie, agriturismo), consentendone la ripresa non soltanto con servizio a domicilio, ma anche mediante servizio al tavolo, purché svolto all'aperto. Tale provvedimento, pertanto, si poneva in contrasto con quanto stabilito dal d.P.C.M. del 26 aprile 2020 che, di contro, consentiva il servizio di ristorazione esclusivamente con consegna a domicilio e asporto, in uno al «divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi» (art. 1, co. 1, lett. aa) del d.P.C.M. del 26 aprile 2020). Sulla stratificazione di ordinanze regionali censurate innanzi al g.a., cfr. A. Cecere, *Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 367 ss.

³⁷ Tra i molteplici commenti in dottrina, cfr., *ex plurimis*, B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it*, 2021; A. Lucarelli, *La gestione dell'emergenza da Covid-19 tra regole uniformi, istanze di autonomia ed incertezza negli strumenti normativi*, in *Giur. cost.*, vol. 66, n. 2, 2021; M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi*

promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso la legge regionale della Valle d'Aosta n. 11 del 9 dicembre 2020, che consentiva l'esercizio di determinate attività sociali ed economiche non previste dal versante nazionale. In merito, con una precedente ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021³⁸, la Corte aveva sospeso, in via cautelare, l'efficacia della legge regionale impugnata, rilevando come quest'ultima invadesse la competenza esclusiva statale in materia di «profilassi internazionale» ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. q) Cost. sussistendo, nel caso di specie, il «rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico», ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953.

Con la decisione *de qua*, i Giudici hanno ribadito quanto deciso attraverso l'ordinanza cautelare, ossia che la materia oggetto della legge regionale rientrasse nella «competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di “profilassi internazionale”», che comprende «ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla». Operando un diffuso richiamo ai propri precedenti³⁹, in tale occasione la Corte ha altresì sancito che in tema di profilassi internazionale si fa riferimento a norme che garantiscano «uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale». Tali caratteristiche, pertanto, escludono ogni profilo di «trasversalità», atteso che «le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale» possono essere ispirate a «razionalità» soltanto se i tratti che la definiscono si presentano come il «frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate»⁴⁰. In tale quadro, pertanto, la Corte ha chiarito che sia le autonomie ordinarie che speciali debbano operare nei «limiti» delle «misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica»⁴¹.

emergenziali, in *Consulta Online*, n. 1, 2021; A. Poggi, G. Sobrino, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 4, 2021; A. D'atena, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 1, 2021; C. Salazar, *La sent. n. 37/2021 completa il dittico valdostano: la legge regionale «anti-d.P.C.m.» è (parzialmente) illegittima*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2021; D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 17 aprile 2021; L. Cuocolo, F. Gallarati, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2021; G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *Costituzione.info*, 21 marzo 2021; C. Caruso, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione giustizia*, 13 aprile 2021; P. Masala, *I diritti fra Stato e Regioni nell'emergenza sanitaria*, cit.; G. Menegus, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021.

³⁸ In argomento, si v. 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; nonché, *ex aliis*, E. Rossi, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2021.

³⁹ Indicate al punto 7 Cons. dir.: Corte cost., sentt. nn. 5 del 2018; 270 del 2016; 173 del 2014; 406 del 2005 e n. 12 del 2004.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 37 del 12 marzo 2021, punto 7.1 Cons. dir.

⁴¹ *Ivi*, punto 7.2 Cons. dir.

Ancora una volta, quindi, la Corte è intervenuta in veste (altresì) di «arbitro del conflitto politico»⁴² per dirimere i vari episodi di attrito fra i livelli di governo. I più ottimisti, tuttavia, auspicavano che tali conflitti potessero esaurirsi soltanto sul piano concernente la rivendicazione delle competenze, ma non è stato così.

4. Le aporie del “sistema dei colori”

Con d.P.C.M. del 3 novembre 2020 è stato introdotto il cd. “sistema dei colori”, recante misure statali differenziate di contrasto epidemiologico da calibrare in relazione all’andamento dei contagi, in aderenza ai dati trasmessi dalle Regioni a livello centrale⁴³. Anche in tale occasione non sono mancate diffuse tensioni determinate da un monitoraggio impreciso e piuttosto approssimativo condotto dal versante regionale (forse, in alcuni casi, a causa di inadeguata strumentazione), determinando la collocazione del territorio di riferimento in un determinato “colore” oltre il tempo necessario (come accaduto alle Regioni Lombardia e Sardegna)⁴⁴. In questo quadro si collocano finanche casi di trasmissione falsificata dei dati⁴⁵ concernenti l’andamento dei contagi, erodendo pertanto la natura che alle stesse è stata impressa nel dibattito costituente prefigurata, come accennato, quali «fattore di democratizzazione e di *efficienza* dell’azione statale».

Non sono mancati, inoltre, conflitti concernenti altresì la corretta valutazione dei dati regionali da parte del Governo (il riferimento è, ancora una volta, ai casi lombardo e sardo, ove è stata contestata innanzi al giudice amministrativo la procedura di valutazione per determinare il colore delle zone, lamentando l’eccessiva severità della collocazione delle stesse rispettivamente in zona rossa e arancione, laddove, secondo l’assunto dei territori interessati, dai dati trasmessi emergevano diffusi margini per una valutazione meno restrittiva)⁴⁶.

Seppur su altro profilo, di recente ha registrato una indiscussa risonanza mediatica uno dei conflitti più recenti tra il livello statale e regionale, che ha visto protagonista la Regione Campania. Con ordinanza n.

⁴² Così, S. Staiano, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2018, spec. 15.

⁴³ La collocazione di una determinata Regione nella fascia di maggiore o minore rischio (modulabile in rossa, arancione e gialla) prendeva in considerazione non soltanto l’indice di contagiosità registrato nel territorio di riferimento, ma anche il tasso di occupazione delle terapie intensive. Sul punto, cfr. G. Marchetti, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell’emergenza Covid-19*, cit., spec. 13.

⁴⁴ Cfr., *ex plurimis*, https://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?approfondimento_id=15702

⁴⁵ Il riferimento è alla vicenda siciliana ove, come noto, i vertici regionali hanno alterato di proposito la registrazione del numero dei positivi per evitare la collocazione in zona rossa: <https://www.ilsole24ore.com/art/dati-falsi-tamponi-e-contagi-non-finire-zona-rossa-arresti-sicilia-indagato-l-assessore-salute-ADcSi8TB>

⁴⁶ Sul punto, cfr. quanto emerso da alcune testate giornalistiche sul tema: <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-01-19/lombardia-deposita-ricorso-ingiusta-penalizzante-zona-rossa-11079734/>; https://www.quotidianosanita.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo_id=92030

1 del 7 gennaio 2022⁴⁷, il Presidente della Giunta, preso atto di vari *report* di monitoraggio, aveva disposto la sospensione dell'attività didattica in presenza della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado fino al 29 gennaio, al fine di «scongiurare il collasso del sistema sanitario regionale» a causa della elevata contagiosità della variante “omicron”. Il provvedimento è stato impugnato da genitori di minori frequentanti la scuola dell'obbligo e dal Governo con due distinti ricorsi, chiedendone la sospensione. Il g.a., con decreto cautelare n. 19 del 2022, ha sospeso l'esecutività dell'ordinanza *de qua* rilevando come il d.l. 7 gennaio 2022, n. 1⁴⁸ abbia dettato disposizioni uniformi su tutto il territorio nazionale le quali, essendo fonti di rango primario, non avrebbero dovuto lasciare spazio per «l'emanazione di ordinanze contingibili che vengano a regolare diversamente i medesimi settori di attività», considerato che «le ordinanze emergenziali si giustificano nell'ordinamento [...] solo ove ricorra, oltre l'urgenza, la mancanza di altra regola che abbia previsto la fattispecie e l'abbia regolata, il che non è nel caso all'esame [...]». Nelle conclusioni, il g.a. sembra muovere qualche considerazione negativa sull'operato del Governatore della Campania, rilevando come «[...] le rappresentate difficoltà del sistema sanitario regionale, lungi dal giustificare l'adozione della misura sospensiva, dimostrano piuttosto la carente previsione di adeguate misure preordinate a scongiurare il rischio, ampiamente prevedibile, di “collasso” anche sul sistema dei trasporti; con la conseguente confermata impossibilità di qualificare “contingibile” una misura dichiaratamente volta ad evitare un pericolo ampiamente prevedibile solo a voler considerare il recente passato [...]»⁴⁹.

⁴⁷ Avente ad oggetto “*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n.833 in materia di igiene e sanità pubblica e dell'art. 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Disposizioni per il contenimento dell'ampia diffusione della variante omicron sul territorio regionale*”.

⁴⁸ Recante “*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore*”, G.U. n. 4 del 7 gennaio 2022.

⁴⁹ T.A.R. Campania, Napoli, V, decreto n. 19 del 10 gennaio 2022, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.giustizia-amministrativa.it/>. Tuttavia, di diverso avviso – concernente una differente impugnativa ma sulla medesima tematica – è stato l'orientamento registrato successivamente dal Consiglio di Stato il quale, con sentenza n. 4407 del 31 maggio 2022, ha riformato la decisione del T.A.R. Napoli (sent. n. 7354 del 17 novembre 2021), stabilendo la legittimità delle ordinanze regionali campane relative alla sospensione delle attività didattiche in presenza in favore del regime di “Dad”, in quanto adeguatamente supportate dai rilievi forniti dall'Unità di Crisi concernenti l'andamento dei contagi e, pertanto, non viziate da difetto di motivazione, demolendo la censura proposta da parte resistente relativa alla «carezza di istruttoria, violazione del principio di ragionevolezza per mancata ponderazione e bilanciamento dei diritti, principi, interessi e valori costituzionali» (cfr. *ivi*, pp. 3-4 della motivazione). Per chiarezza espositiva, si segnala che i giudici di primo grado avevano accolto il ricorso proposto, anche in questo caso, da genitori di minori frequentanti la scuola dell'obbligo avverso ordinanze regionali che, con decorrenza dal 28 novembre 2020 e con cadenza quindicinale, avevano disposto la sospensione delle attività didattiche in presenza (imponendo il regime della “Dad”) in tutta la Regione Campania per le scuole primarie e secondarie di primo e di secondo grado (orrd. nn. 95 del 7 dicembre 2020 e 93 del 28 novembre 2020). In tale occasione, il T.A.R. Napoli ha censurato l'illegittimità

Il rilievo critico formulato dal g.a. nei confronti dell'operato della Regione – in uno alle risultanze dell'indagine finora condotta – conduce ad interrogarsi sull'effettivo rendimento, in relazione alla gestione dell'emergenza, della forma di governo regionale. Sembra che vi sia stato, in tutte le fasi della stagione epidemiologica, una eccessiva compressione del principio di leale cooperazione, sfociata in evidenti attriti tra i livelli di governo⁵⁰. Attriti che hanno condotto, inevitabilmente, ad una irragionevole conduzione frammentata dell'emergenza, producendo irrimediabili distorsioni che hanno determinato un vero e proprio «cortocircuito istituzionale», incidendo sulla «tenuta democratica/liberale dell'ordinamento»⁵¹.

5. Riflessioni in coda

La debole (o quasi del tutto assente) collaborazione tra nazionale e regionale prevista dalla normativa statale è stata uno dei punti maggiormente criticati in dottrina, ove la mancanza di «procedure istituzionalizzate» di confronto tra Governo e Regioni (di natura obbligatoria «ma non vincolante») ha condotto ad una «cooperazione solo formale» tra i livelli di governo⁵². Nella consapevolezza di tale stato delle cose, si è parlato – in riferimento al riparto delle competenze – di «differenziazione responsabile» quale unico rimedio ragionevole per contrastare la «mai realizzata uniformità», ossia una differenziazione tesa a «riconoscere [alle Regioni] responsabilità nella ricerca della migliore organizzazione del servizio, rafforzando il circuito

dei provvedimenti regionali impugnati rilevando l'assenza, al fine di giustificare la deroga alla normativa statale meno restrittiva, di una «motivazione stringente e rafforzata che avesse dato conto degli elementi di fatto, diversi o sopravvenuti rispetto a quelli considerati dal Governo nazionale, che, quali indici di aggravato rischio, giustificassero il regime più restrittivo, con adeguata ponderazione delle situazioni soggettive contrapposte e dunque della compressione dei diritti dei minori nelle more indotta». Sembrerebbe emergere, pertanto, un evidente disallineamento delle posizioni registrate dai gg.aa. sul tema, senza considerare peraltro il margine di tempo – piuttosto ridotto – intercorso tra l'uno e l'altro orientamento.

⁵⁰ Tali attriti si sono declinati, altresì, nella volontà – manifestata dal versante regionale, in particolare dai Presidenti delle Regioni Veneto e Campania – di acquistare autonomamente ulteriori dosi di vaccini al fine di favorire l'intera copertura dei territori interessati, contrariamente a quanto previsto dalla normativa nazionale e dai vincoli europei (senza considerare, peraltro, eventuali rischi per la salute in caso di «incauti acquisti»). Sul punto, cfr. P. MASALA, *I diritti fra Stato e Regioni nell'emergenza sanitaria*, cit., 166 ss.; nonché quanto emerso in molteplici testate giornalistiche: cfr., *ex aliis*, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/02/10/luca-zaia-vuol-comprare-vaccini-per-i-veneti-fuori-dagli-accordi-ue-ma-costano-cinque-volte-di-piu-non-e-una-farsa-sono-milioni-di-dosi/6096618/>; <https://www.ilfoglio.it/salute/2021/03/26/news/in-campania-il-vaccino-russo-de-luca-compra-sputnik-v-2080418/>.

⁵¹ Così, A. Vuolo, *Dalle leggi alle ordinanze di reazione*, cit., 152.

⁵² G. Marchetti, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19*, cit., 17 ss.; 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.

della *responsabilità* con adeguati controlli di efficienza ed efficacia [...]»⁵³. Tuttavia, seppur condivisibile, l'assunto non trova riscontro nei fatti, considerato che l'operato regionale non sembra essersi distinto, almeno in alcuni casi, come «responsabile» ed «efficiente» atteso che, come accennato, vi sono stati molteplici episodi concernenti inadempienze e diffuse strategie da parte del versante *sub-statale*, comprimendo così l'efficienza dell'azione centrale. Pertanto, l'assenza di una disciplina unitaria, definita dal decisore centrale, concernente le politiche di gestione della crisi, ha costituito, senza margini di dubbio, uno degli elementi di maggiore disfunzione della risposta alla situazione di eccezione, facendo emergere la necessità di un «sincero rapporto di collaborazione tra Stato e Regioni»⁵⁴ in grado di arginare, almeno in parte, gli effetti negativi prodotti dalla «torsione monocratica» della forma di governo regionale⁵⁵.

Simili ricadute sembrano essere state avvertite altresì nel sistema autonomico spagnolo, laddove vi è stata una rimarchevole disfunzione dei meccanismi di collaborazione istituzionale⁵⁶ durante l'emergenza pandemica: invero, la centralità statale provocata dalla dichiarazione dello *estado de alarma* mal si è conciliata con le condizioni di autonomia differenziata che caratterizza il regionalismo iberico determinando, in ispecie nel settore sanitario, un vistoso stravolgimento dell'assetto delle competenze⁵⁷. Tuttavia, mentre l'ordinamento spagnolo si connota per il suo carattere «asimmetrico e competitivo» che, di fatto, lo rende maggiormente permeabile ad inefficienze in termini di coordinamento unitario tra centro-periferia, in Italia l'asimmetria gestionale *de qua* – ben emersa durante l'emergenza sanitaria – risponde a logiche ben diverse, che appartengono alla mai sufficientemente approfondita problematica della citata «torsione monocratica» della forma di governo regionale.

Il fenomeno della personalizzazione partitica, come rilevato nei paragrafi precedenti, ha contribuito largamente a risposte disomogenee nei singoli territori comprimendo, di fatto, tutta la portata «innovativa e trasformatrice» attribuita all'art. 5 Cost. dai Costituenti i quali, come noto, erano faticosamente approdati ad una scelta del tipo di ente regionale inteso quale «unità convergente non divergente dallo Stato», ove quest'ultimo

⁵³ C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in Istituzioni del federalismo, fasc. spec. 2020, spec. 94 (corsivo non testuale).

⁵⁴ Si riprendono le considerazioni di M. Draghi in occasione del vertice con le Regioni risalente al 29 marzo 2021, disponibile al seguente [link: https://www.sanita24.ilsole24ore.com/art/dal-governo/2021-03-29/covid-draghi-regioni-vinceremo-battaglia-un-sincero-rapporto-collaborazione-immunita-gregge-possibile-luglio-gelmini-molta-attenzione-fino-15-20-aprile-poi-automatismi-riaperture-192245.php?uud=ADBP50TB](https://www.sanita24.ilsole24ore.com/art/dal-governo/2021-03-29/covid-draghi-regioni-vinceremo-battaglia-un-sincero-rapporto-collaborazione-immunita-gregge-possibile-luglio-gelmini-molta-attenzione-fino-15-20-aprile-poi-automatismi-riaperture-192245.php?uud=ADBP50TB)

⁵⁵ L'espressione è di S. Staiano, *Dai Sindaci ai Governatori*, cit., 5 ss.

⁵⁶ In merito, cfr. l'indagine di F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali nella risposta alla pandemia di Covid-19: le esperienze di Germania, Italia e Spagna a confronto*, in *DPCE Online*, fasc. spec. 2022, 510 ss.

⁵⁷ *Amplius*, F. Gallarati, *Il contributo delle conferenze interistituzionali nella risposta alla pandemia di Covid-19*, cit., richiamando gli studi di D. Baldoni, S. Gherardi, *Due modelli costituzionali per governare l'emergenza. Italia e Spagna alla prova del Coronavirus*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020 e di G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonómico" per la Spagna*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020.

avrebbe dovuto svolgere un ruolo «tutorio» nei confronti delle Regioni, come testimoniato dalla delimitazione delle competenze attribuite alle stesse⁵⁸.

Le *leadership* territoriali moderne (drenate dalla personale capacità di mobilitazione del consenso dei dirigenti partitici scelti su scala regionale) risultano, almeno nel panorama politico odierno, estremamente difficili da scalfire, e non può non rilevarsi come la fase di emergenza sanitaria legata al Covid-19 abbia contribuito a rafforzare, in misura significativa, gli attori monocratici a livello regionale – come testimoniato dalla diffusa e variegata quantità di provvedimenti emessi dai «Governatori» e analizzati attraverso il presente lavoro, frequentemente anticipando (e, talvolta, anche contraddicendo) i contenuti dei provvedimenti governativi – alimentando così la «reiterata conflittualità» tra esecutivo nazionale ed esecutivi regionali. Complice l'utilizzo magistrale ed incessante dei *media*, l'«attivismo decisionale» dei «Governatori» non è passato inosservato, conducendo a calcificare un contatto diretto con il “proprio” elettorato al punto da essere elevati a «difensori delle loro terre», facendo irruzione «nel cuore dei cittadini» e accrescendo la loro popolarità e il proprio seguito⁵⁹.

La progressiva trasformazione dei partiti da originari intermediari privilegiati tra istituzioni politiche e cittadini ad organizzazioni strutturate secondo schemi unidimensionali delineati dai propri dirigenti⁶⁰, rende di

⁵⁸ Così, G. Ambrosini nella citata relazione sulle autonomie regionali (Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottomissione, 13 novembre 1946, 140), richiamando le parole di L. Sturzo in una relazione presentata il 23 ottobre 1921 al III Congresso nazionale del Partito Popolare Italiano, svoltosi al teatro Rossini di Venezia: «[...] Nel precisare le caratteristiche della Regione e le sue funzioni, i timori politici cadranno facilmente; tanto più che oggi, dopo sessant'anni di unità nazionale, la cui forza morale è penetrata nelle masse ed è base sentita dell'educazione politica del nostro popolo, nessuno può onestamente pensare che una costruzione amministrativa e rappresentativa della Regione possa avere caratteri o ripercussioni anti nazionali. Né è serio l'altro timore [...] che il movimento regionale disgreghi lo Stato; secondo noi lo rafforza nella sua caratteristica statale eliminando la debolezza organica dell'accentramento amministrativo. [...] La Regione è concepita da noi come una *unità convergente, non divergente dallo Stato*» (corsivo mio). Il testo della relazione è disponibile al link: http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/Sturzo_1921.pdf.

⁵⁹ Così, M. Calise, *Partiti in panchina, governatori in campo*, in *Il Mattino*, 17 marzo 2020; nonché Id., *I partiti senza leader e i leader senza partiti*, in *Il Mattino*, 12 luglio 2020, laddove l'A. mette in evidenza come «il vuoto decisionale dei partiti e la loro legittimazione declinante» sia stato compensato e riempito da «leadership autorevoli» e F. Musella, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., 701 ss.; I. Diamanti, *Le basi incerte del federalismo*, in *La Repubblica*, 19 aprile 2020, rilevando come l'emergenza sanitaria abbia contribuito ad alimentare le tensioni (già note) tra Regioni ed esecutivo nazionale, spingendo i cittadini a «raccolgersi» intorno al “proprio” capo.

⁶⁰ Cfr. in merito F. Musella, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., 47, rilevando che siffatto scenario avrebbe potuto subire un parziale temperamento qualora, sul versante partitico, la ramificazione periferica dei centri di potere non avesse condotto a minare il sistema regionale e locale del codice comunicativo proveniente dai livelli più alti, ossia la natura monocratica dei processi decisionali. Invero, l'ascesa, nel panorama partitico, del fenomeno della “personalizzazione” ha cristallizzato dapprima un assetto gestionale interno aderente ad un modello di tipo *top-down* (caratterizzato da una struttura piramidale ove le scelte politiche venivano assunte dai dirigenti dei partiti nazionali), per poi evolversi in una struttura «a rete», che si è estesa fino a comprendere

palmare evidenza come il «virus» della personalizzazione abbia contagiato il sistema «in ogni sua fibra politica»⁶¹, favorendo l'emersione di apparati aderenti alla convinzione relativa all'efficienza ed all'affidabilità dell'azione monocratica⁶², come tali permeabili a logiche gestionali asimmetriche che, di fatto, hanno irrimediabilmente compresso e svuotato di significato la «sintesi assiologica» contenuta nell'art. 5 Cost.

Per tale ordine di motivi, e in considerazione delle diseconomie che siffatto modello partitico⁶³ ha generato, non sarebbe avventato rimeditare la necessità di un intervento normativo che accolga l'ipotesi di una regolazione del sistema dei partiti⁶⁴, quantomeno rivolta ad assicurare il cd. «metodo democratico» e il rispetto dei principî stabiliti all'interno della Carta⁶⁵.

una «miriade di subleader» i quali, attraverso la propria «rete» di rapporti sul territorio, hanno contribuito – in un primo momento – a partecipare alla *leadership* del partito nazionale, condividendone i programmi e la definizione della linea politica. La progressiva formazione di «micro-centri di potere», tuttavia, ha condotto al graduale consolidamento di *leadership* territoriali le quali, in virtù della «esiguità delle distanze» che lega il *leader* regionale al «proprio» elettorato, si sono rese impermeabili alle dinamiche gestionali di natura «esterna», conducendo alla progressiva erosione dello schema organizzativo partitico originario che prevedeva le articolazioni regionali e locali quali «appendici» del partito personale nazionale. Sul punto, cfr. altresì S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 120 ss.; Id., *Dai Sindaci ai Governatori*, cit., 5 ss.

⁶¹ M. Calise, *Che ne sarà dei partiti*, Il Mulino, fasc. 3, 2012, 419.

⁶² S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 117.

⁶³ Sul declino del partito politico inteso come «attore collettivo» (ove la *leadership* era razionalizzata secondo un assetto plurale e ramificata in vari gruppi, seppur «ristretti»), e la conseguente affermazione di un impianto di tipo «elettoralistico» e «personale», cfr. S. Staiano, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia, Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, 44 ss.; nonché F. Musella, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., 35.

⁶⁴ Sul tema della regolazione del sistema dei partiti, cfr. D. Coduti, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 257 ss.; G. Cerrina Feroni, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rass. parl.*, 2007, 253 ss. Auspica l'introduzione di una «regolazione esogena» al fine di contrastare la «centralizzazione organizzativa» del partito personale. F. Musella, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, 73; nonché M. Calise, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, 140; Id., *Che ne sarà dei partiti*, cit., 420. Secondo E. Rossi – L. Gori (*Prefazione*, in Id. (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011, 25), la democrazia ha bisogno di «porre limiti all'azione dei partiti politici per sopravvivere e funzionare», al fine di evitare che gli stessi «si impadronisc[a]no della democrazia e la sfigurano, fino a renderla irriconoscibile, soffocando il diritto di partecipazione dei cittadini ed indirizzando l'attività delle istituzioni verso obiettivi in contrasto con la Carta costituzionale» (corsivo aggiunto).

⁶⁵ Rileva che, ad oggi, i partiti politici costituiscano nient'altro che «macchine organizzative chiuse in sé», incapaci di adempiere alle funzioni per essi costituzionalmente previste. S. Gambino, *Rappresentanza e Governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. dir.*, n. 2, 2008, spec. 209; in tal senso sembra svilupparsi altresì l'analisi di C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 226.

Virgilia Fogliame
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Napoli Federico II
virgilia.fogliame@unina.it