

## L’emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione

Giovanni Di Cosimo, Giacomo Menegus\*

STATE AND REGIONS IN THE FACE OF CORONAVIRUS CRISIS: SEARCHING FOR LOYAL COOPERATION

ABSTRACT: The problematic relationship between State and Regions in the Coronavirus crisis is one of the most controversial and discussed issues, even in public debate. The paper aims at investigating the main reasons for such a conflicting relation. The legal framework of crisis management is examined by underlining how the existing rules were substantively changed by the decree-laws no. 6 and no. 19 of 2020. The result is a marginalization of the role of the Regions. The conclusion is that it is urgent to recover the constitutional principle of loyal cooperation and to re-activate the so-called “Conference system”.

KEYWORDS: CoViD-19; pandemic emergency; crisis management; State and Regions; loyal cooperation

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il quadro normativo – 3. La rettifica del quadro normativo – 4. Il decreto-legge n. 6/2020: misure, ambito d’applicazione e leale collaborazione – 5. L’ordinanza n. 1/2020 della Regione Marche: la violazione della leale collaborazione – 6. Le altre due ordinanze marchigiane: prove di dialogo – 7. Le correzioni del decreto-legge n. 19/2020: la cura peggiore del male? – 8. Il necessario recupero della leale collaborazione.

### 1. Premessa

Il tema dei rapporti tra Stato e Regioni nella gestione dell’emergenza *coronavirus* è una delle questioni attualmente più controverse e discusse, soprattutto nel dibattito pubblico.

Pur con tutti i limiti di un esame condotto inevitabilmente “a caldo”, in un contesto che cambia rapidamente nell’arco di pochi giorni, il contributo si propone di analizzare i nodi emersi sinora al fine di capire cosa non funziona e quali possano essere i correttivi.

Si parte dall’esame del quadro normativo precedente all’epidemia (par. 2), per poi coglierne le modifiche più significative apportate con i decreti-legge nn. 6 e 19 del 2020 (par. 3). Si procede quindi con l’esame più dettagliato di questi atti, partendo dal d.-l. 23 febbraio 2020, n. 6 (par. 4) e si approfondisce la controversia insorta tra Governo e Regione Marche, assunta a paradigma dei problemi e della

\* Giovanni Di Cosimo, Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Macerata. Mail: [giovanni.dicosimo@unimc.it](mailto:giovanni.dicosimo@unimc.it). Giacomo Menegus, Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Macerata. Mail: [giacomo.menegus@unimc.it](mailto:giacomo.menegus@unimc.it). L’articolo è frutto della riflessione congiunta dei due autori; tuttavia la redazione dei parr. 2, 3, 6 è stata curata da Giovanni Di Cosimo, quella dei parr. 4, 5, 7 da Giacomo Menegus, quella del par. 1 e 8 da entrambi. Il presente lavoro è aggiornato al 3 maggio 2020.

conflittualità tra livello statale e regionale (parr. 5 e 6). Chiude la parte di analisi il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, con cenni al recentissimo caso della Regione Calabria (par. 7). Nelle conclusioni (par. 8) si cerca di argomentare come, a prescindere dalle differenti soluzioni legislative susseguitesì, lo scontro tra Regioni e Governo sia dipeso essenzialmente dall'abbandono degli strumenti che concretizzano il principio di leale collaborazione, cui sarebbe bene fare ritorno al più presto.

## 2. Il quadro normativo

Per capire quali siano i ruoli rispettivi dello Stato e delle Regioni nella gestione delle emergenze, occorre riferirsi alla disciplina legislativa, posto che manca una base costituzionale per gli stati d'emergenza. Il testo normativo da cui prendere le mosse è quindi il Codice per la protezione civile del 2018 che contempla tanto competenze legislative statali quanto competenze legislative regionali. Del resto, la protezione civile è una materia concorrente alla cui disciplina contribuiscono entrambi i livelli di governo, nel rispetto dei compiti assegnati dal terzo comma dell'art. 117 Cost.

Sempre il Codice della protezione civile prevede il coinvolgimento di entrambi i livelli di governo nella gestione degli stati di emergenza<sup>1</sup>, per quanto la partecipazione delle Regioni alla gestione delle emergenze sia un dato acquisito da tempo, prima ancora della riforma del titolo V della Costituzione, quando alcuni atti normativi riconoscono alle Regioni poteri di ordinanza per le situazioni di emergenza, a cominciare dalla legge n. 833/1978 che istituisce il servizio sanitario nazionale<sup>2</sup>. Insomma, la gestione delle emergenze si iscrive in un sistema complesso, che richiede l'intervento del livello centrale e di quello regionale tanto sul piano legislativo quanto su quello amministrativo, posto che il legislatore statale, fin dalla legge n. 225/1992, ha «rinunciato ad un modello centralizzato optando per una organizzazione diffusa a carattere policentrico»<sup>3</sup>.

Per completare il quadro vanno aggiunti due aspetti. Il primo riguarda l'attrazione in sussidiarietà di funzioni regionali a livello statale: «In caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione livello statale»<sup>4</sup>. Sull'altro fronte, sempre in caso di dichiarazione dello stato di emergenza, gli interventi urgenti delle Regioni possono derogare alle norme statali<sup>5</sup>.

Il secondo aspetto riguarda la necessaria cooperazione fra i soggetti in campo. Non a caso il Codice della protezione civile parla di «attuazione coordinata delle misure»<sup>6</sup>. In conseguenza di tale coinvolgimento nella gestione dello stato d'emergenza, occorre che la Regione «fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Le Regioni adottano provvedimenti «con finalità analoga» alle ordinanze della protezione civile «per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale» (art. 25 d.lgs. n. 1/2018).

<sup>2</sup> V. anche art. 117 d.lgs. n. 112/1998 e art. 50, comma 5, d.lgs. n. 267/2000.

<sup>3</sup> Sentt. 327/2003; 32/2006; 129/2006; 323/200; 8/2016; 252/2016.

<sup>4</sup> Sent. 246/2019.

<sup>5</sup> Sent. 44/2019.

<sup>6</sup> Art. 2, comma 6, d.lgs. n. 1/2018.

<sup>7</sup> Sentt. 8/2016; 246/2019.

Considerato nei suoi tratti essenziali il quadro normativo si fonda dunque su tre pilastri: a) necessario intervento tanto dello Stato quanto delle Regioni; b) meccanismi di flessibilizzazione (possibilità di attrarre in sussidiarietà funzioni regionali a livello statale e possibilità per gli interventi regionali urgenti di derogare alle norme statali); c) necessaria collaborazione nella gestione delle emergenze. A conclusioni non dissimili, ossia l'individuazione di competenze statali e regionali e la necessaria collaborazione fra i due livelli di governo nella gestione delle emergenze, si giunge se si assume la specifica prospettiva della tutela della salute, che pure è una materia concorrente<sup>8</sup>.

### 3. La rettifica del quadro normativo

L'emergenza relativa alla pandemia da *Coronavirus* rientra in questo quadro a partire dal momento in cui, il 31 gennaio scorso, il Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato di emergenza. Tuttavia, dopo qualche settimana, il 23 febbraio, i tratti del quadro normativo vengono significativamente modificati dal d.l. n. 6/2020 (convertito in l. 5 marzo 2020, n. 13; sul quale nel dettaglio *infra* par. 4)<sup>9</sup>.

In effetti, l'emergenza *Coronavirus* presenta caratteristiche peculiari rispetto a quelle che l'hanno preceduta, dato che non è localizzata in una sola area territoriale; riguarda tutte le persone presenti sul territorio nazionale (mentre le precedenti hanno coinvolto solo una parte della popolazione, per esempio i residenti nell'area colpita da una calamità naturale); per affrontarla si è ritenuto necessario limitare le libertà individuali<sup>10</sup>. Queste caratteristiche concorrono a spiegare perché l'impostazione del Codice della protezione civile sia stata parzialmente abbandonata dal 23 febbraio. Il d.l. n. 6/2020, atteggiandosi quasi come una fonte sulla produzione, individua nei decreti del Presidente del

<sup>8</sup> Cfr., da ultimo, sent. 62/2020: «l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze» (a commento cfr. C. BUZZACCHI, *LEA, finanziamento pubblico e leale collaborazione. La sanità della Regione Sicilia davanti alla Corte costituzionale*, in *laCostituzione.info*, 16 aprile 2020).

<sup>9</sup> Cfr. A. CARDONE, *La "gestione alternativa" dell'emergenza nella recente prassi normativa del Governo: le fonti del diritto alla prova del Covid-19*, in corso di pubblicazione in *La legislazione penale*.

<sup>10</sup> Per mano del Governo e, soprattutto, del Presidente del Consiglio che ha operato per mezzo di una serie di d.P.C.M. (cfr. G. DI COSIMO, *Tra decreti e decreti: l'importanza di usare lo strumento giusto*, in *laCostituzione.info*, 22 aprile 2020; R. BARTOLI, *Il diritto penale dell'emergenza "a contrasto del coronavirus": problematiche e prospettive*, in *sistemapenale.it*, 24 aprile 2020).

Consiglio lo strumento principale per l'attuazione delle misure di contenimento<sup>11</sup>, quando invece nel sistema del Codice della protezione civile tale ruolo compete alle ordinanze di protezione civile<sup>12</sup>.

Nondimeno, anche nel mutato quadro resta la complessità del sistema, che richiede l'intervento regionale nella gestione delle emergenze accanto a quello statale. In particolare, il decreto-legge consente l'adozione con ordinanze regionali delle misure contro il diffondersi del virus<sup>13</sup>. Soprattutto, l'art. 2 del decreto-legge apre alle Regioni una via per l'adozione di «ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza». La disposizione consente che le adottino nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio, e siccome la situazione emergenziale muta nel corso del tempo, si può pensare che possano adottarle ripetutamente, anche qualora siano già intervenuti decreti del Presidente del Consiglio<sup>14</sup>.

Peraltro, si tratta di una previsione controversa che com'è noto ha dato luogo a conflitti fra il Governo e le Regioni come nel caso dell'ordinanza della Regione Marche di cui si parlerà più avanti. E proprio la consapevolezza di questi problemi ha probabilmente condotto all'ulteriore aggiustamento di rotta impresso dal d.l. 19/2020 del 25 marzo (in fase di conversione; su cui nel dettaglio *infra* par. 7) che abroga l'art. 2 d.l. n. 6/2020<sup>15</sup>.

La chiusura della strada delle "ulteriori misure" non implica una restrizione sostanziale dello spazio regionale. L'intervento regionale resta infatti necessario per la semplice ragione che è opportuno che intervenga l'articolazione pubblica più vicina al luogo dell'emergenza e lo faccia con i necessari margini discrezionali, anche in considerazione della maggiore conoscenza che ha delle peculiarità territoriali<sup>16</sup>. Non a caso, uno dei d.P.C.M. che si sono susseguiti dall'inizio dell'emergenza stabilisce che per specifiche zone del territorio regionale restano applicabili le misure regionali qualora più restrittive

<sup>11</sup> Alla formulazione dei d.P.C.M. ha concorso buona parte del Governo, dato che vengono adottati su proposta del Ministero della salute e sentiti svariati altri ministri (art. 3, comma 1, d.l. n. 6/2020). Per es., il d.P.C.M. 8 marzo 2020 è adottato su «proposta del Ministro della salute, sentiti i Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, nonché i Ministri dell'istruzione, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'università e della ricerca, delle politiche agricole alimentari e forestali, dei beni e delle attività culturali e del turismo, del lavoro e delle politiche sociali, per la pubblica amministrazione, per gli affari regionali e le autonomie».

<sup>12</sup> È vero che il Codice assegna i poteri di ordinanza al Presidente del Consiglio, che può esercitarli tramite il Capo del Dipartimento della protezione civile (art. 5, comma 1), ma pare chiaro che i d.P.C.M. adottati dopo il nuovo inquadramento ad opera del d.l. n. 6/2020 fuoriescono dal circuito decisionale della Protezione civile. Ed è altrettanto vero che il Codice fra le varie tipologie di rischi cita anche il rischio "Igienico-sanitario" (art. 16, comma 2), ma di nuovo occorre prendere atto che il d.l. n. 6/2020 ha messo in altre mani la gestione di tali rischi.

<sup>13</sup> «Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» le misure urgenti per evitare la diffusione del CoViD-19 possono essere adottate con le ordinanze previste dall'art. 32 della l. n. 833/1978, dall'art. 117 d.lgs. n. 112/1998, art. 50 T.U. Enti locali (art. 3, comma 2, d.l. n. 6/2020).

<sup>14</sup> G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, 363.

<sup>15</sup> Parimenti controversa si rivela la previsione secondo cui le «autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica» (art. 1, comma 2) che pure è stata abrogata dal d.l. n. 19/2020.

<sup>16</sup> Come ricorda da ultimo F. CORTESE, *Stato e regioni alla prova del coronavirus*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 1, 2020.

rispetto a quelle statali<sup>17</sup>. A meno di pensare che si corra il rischio di decisioni regionali eccessivamente condizionate dalla vicinanza con gli interessi presenti sul territorio. Ma sarebbe ben paradossale: per scongiurare un rischio ipotetico, al quale fra l'altro non è estraneo neanche l'apparato statale, si avrebbe un danno certo, costituito dalla mancata considerazione delle peculiarità territoriali dell'emergenza di cui è evidentemente opportuno tener conto.

Ad ogni modo, è importante constatare che tanto nel modello descritto dal Codice della protezione civile, imperniato sulle ordinanze della protezione civile, quanto in quello definito dal d.l. n. 6/2020 e poi corretto strada facendo dal d.l. n. 19/2020, resta centrale il principio di leale collaborazione<sup>18</sup>. Del resto, la distinzione fra livello locale e nazionale dell'emergenza è chiara solo in astratto, ma non regge alla prova dei fatti quando, nella concreta operatività, i due ambiti inevitabilmente si sovrappongono. Ed è per questo che il Codice della protezione civile indica la necessità dell'«attuazione coordinata delle misure».

#### 4. Il decreto-legge n. 6/2020: misure, ambito d'applicazione e leale collaborazione

Così delineato il quadro normativo generale ed individuati i tratti salienti della sua evoluzione, ci si può ora accingere all'esame più da vicino del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, in merito alla cui attuazione è insorto lo scontro tra Governo e Regione Marche.

Nel complesso, l'impianto del decreto-legge è chiaro.

L'art. 1, comma 1, individua innanzitutto l'*ambito di applicazione* delle misure di contenimento e gestione del contagio, che corrisponde a "comuni" o "aree" nei quali «risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio». In tali ambiti territoriali «le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica». Segue dunque, al comma 2 dello stesso art. 1, un elenco dichiaratamente esemplificativo delle *misure adottabili*, che vanno dal divieto di allontanamento ed accesso alle aree interessate dal contagio (lett. a e b), alla sospensione di manifestazioni ed eventi pubblici (lett. c), alla chiusura di scuole (lett. d), musei, luoghi di cultura (lett. e), alla sospensione dei viaggi di istruzione (lett. f), e così via.

Pare evidente che, almeno al momento dell'adozione del decreto-legge, la strategia del Governo fosse quella di limitare i provvedimenti particolarmente incisivi individuati al comma 2 alle sole zone in cui sarebbero potuti insorgere nuovi focolai dell'infezione.

<sup>17</sup> Ove si dice che si «continuano ad applicare le misure di contenimento più restrittive adottate dalle Regioni, anche d'intesa con il Ministro della salute, relativamente a specifiche aree del territorio regionale» (art. 8, comma 3, d.P.C.M. 10 aprile 2020). Ma v. anche l'art. 2, co. 3 del d.l. n. 19/2020, nel quale si prevede che «[l]e altre misure, ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni».

<sup>18</sup> Il concetto è stato da ultimo ripetuto dalla Presidente Cartabia nella relazione relativa all'attività della Corte costituzionale: anche al tempo del coronavirus «se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della "leale collaborazione" – il risvolto istituzionale della solidarietà – su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l'azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo». (*L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020).

Tuttavia, nel successivo art. 2, il decreto prevede che le già evocate «ulteriori misure» di contenimento possano essere adottate «anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1».

La disposizione funge essenzialmente da *clausola residuale*, in virtù della quale si garantisce una certa flessibilità sia quanto alle specifiche misure da adottare sia quanto all'ambito applicativo<sup>19</sup>. La scrittura non felicissima della norma pone però più di qualche dubbio interpretativo, in special modo per quanto concerne i contenuti che possono essere assunti dalle *ulteriori misure*, e sembra aprire la strada a una ben più diffusa applicazione delle misure di cui all'art. 1, comma 2<sup>20</sup>.

L'art. 3 del decreto individua infine gli *strumenti* e le *autorità* chiamate ad intervenire.

In via principale, l'attuazione delle misure di contenimento e gestione è affidata a norme d'ordinanza che assumono la forma di decreti del Presidente del Consiglio<sup>21</sup>. Questi provvedimenti sono adottati su proposta del Ministro della Salute, sentiti i vari ministri competenti<sup>22</sup> e *sentiti* i Presidenti delle Regioni interessate ovvero, se la misura ha portata nazionale, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome<sup>23</sup> (art. 3, comma 1).

L'art. 3, comma 2, aggiunge che, «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza», possono essere invece il Ministro della Salute ovvero le autorità competenti nelle zone direttamente interessate dal contagio – ossia Presidenti delle Giunte regionali e Sindaci – a provvedere all'adozione delle misure di conte-

<sup>19</sup> Naturalmente si tratta di una norma di assai dubbia legittimità costituzionale, specie alla luce del principio di legalità in termini di necessaria determinatezza delle previsioni che attribuiscono poteri d'ordinanza. V. infatti le correzioni apportate, sotto questo profilo, nel successivo d.l. n. 19/2020 (art. 1, comma 2).

<sup>20</sup> La Commissione Affari costituzionali alla Camera aveva effettivamente segnalato l'opportunità di specificare se l'art. 2 facesse riferimento a misure ulteriori rispetto all'ambito territoriale; a misure ulteriori (nel senso di diverse) rispetto a quelle elencate nell'art. 1, comma 2; ovvero ad entrambe le ipotesi (v. Camera dei deputati. Commissione I Affari costituzionali. Comitato permanente per i pareri, *Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione sulla Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 6, XVIII Leg.*, in [www.camera.it](http://www.camera.it), scheda iter A.C. 2402 – Esame in Commissione – Sede consultiva, 26 febbraio 2020, 16). Va segnalato inoltre che la Relazione illustrativa al d.d.l. di conversione sembra presupporre che le ulteriori misure di contenimento ex art. 2 possano essere adottate unicamente con d.P.C.M. (si dice infatti che «[l']articolo 2, prevede la possibilità che le competenti autorità, anche al di fuori delle stringenti condizioni delineate dall'articolo 1, comma 1, adottino ulteriori misure di contenimento e gestione delle emergenze sanitarie, con poteri il cui esercizio è disciplinato dall'articolo 3, comma 1, mentre gli ordinari poteri emergenziali sono regolati dal comma 2 dell'articolo 3, che comunque legittima l'esercizio dei poteri stessi nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti nel comma 1»; v. Camera dei Deputati, *Disegno di legge (Conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6)*, n. 2402, XVIII leg., 23 febbraio 2020). Sul punto non c'è stato però l'opportuno chiarimento, richiesto pure nel parere del Comitato per la legislazione (cfr. Camera dei deputati. Comitato per la legislazione, *Esame e conclusione - Parere con osservazioni sulla Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 6, XVIII Leg.*, in [www.camera.it](http://www.camera.it), scheda iter A.C. 2402 – Esame in Commissione – Sede consultiva, 25 febbraio 2020, 3-4).

<sup>21</sup> Almeno questa è la tesi prevalente in dottrina; cfr. almeno M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 121 ss., con ulteriori ampi riferimenti. Per una possibile diversa lettura, nel senso di qualificare i d.P.C.M. come fonte regolamentare, valorizzando l'attitudine ad innovare e modificare l'ordinamento, cfr. G. DI COSIMO, *op. cit.*

<sup>22</sup> Più precisamente la disposizione prevede che siano sentiti «il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia».

<sup>23</sup> Inizialmente denominata nel d.l. n. 6/2020 come «Conferenza dei Presidenti delle Regioni».

nimento e gestione già indicate agli articoli 1 e 2 attraverso ordinanze contingibili ed urgenti (art. 32 legge n. 833/1978, art. 117 d.lgs. n. 122/1998, art. 50 d.lgs n. 276/2000).

Neppure qui il testo del decreto-legge brilla per chiarezza. Giova però ribadire che il legislatore dell'urgenza, pur individuando nel d.P.C.M. lo strumento attuativo per eccellenza, non ha affatto voluto escludere un intervento delle autorità regionali e locali, che in effetti dovrebbero trovarsi nella posizione migliore per intervenire con tempestività rispetto all'insorgere di specifiche criticità nei territori. Si può dire anzi – come ha ben evidenziato Giovanni Boggero<sup>24</sup> – che il legislatore ha sostanzialmente acconsentito ad una temporanea «concorrenza» delle ordinanze regionali e sindacali, quanto meno nelle “more” dell'adozione di ogni nuovo d.P.C.M. che si renda necessario per adeguare all'evolversi della situazione epidemiologica le misure già adottate. Resta da osservare come il legislatore, pur chiamando ad intervenire contestualmente più autorità su diversi livelli, non abbia previsto particolari istanze di concertazione delle azioni messe in campo. Una forma di coordinamento tra Stato e Regioni si può trovare soltanto in relazione all'adozione dei d.P.C.M., per i quali è richiesto un *mero parere* da parte dei Presidenti delle Giunte regionali (o del Presidente della Conferenza), configurandosi così una leale collaborazione “debole”, capace di garantire un certo coinvolgimento delle Regioni senza però appesantire eccessivamente un *iter* che (almeno in questa primissima fase) si è voluto quanto più agile e snello<sup>25</sup>. Si tratta tuttavia di un momento di collaborazione che – come segnalato da Matteo Cosulich<sup>26</sup> – trova probabilmente la sua principale ragion d'essere nell'attrazione in sussidiarietà (realizzata all'art. 1, comma 2) di una serie di materie di non esclusiva competenza statale<sup>27</sup>, dalla quale discende la necessità di un recupero della partecipazione regionale in sede di attuazione<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. G. BOGGERO, *Le “more” dell'adozione dei dd.PP.CC.mm. sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, cit., 362 ss.

<sup>25</sup> Per lo scarto sul punto rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 1/2018, che prevede invece l'intesa, v. G.P. DOLSO, *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it); ritiene che si sia compresso eccessivamente il ruolo regionale M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Amministrazione in cammino*, 2 aprile 2020, 4. Argomentati dubbi sulla “degradazione” della partecipazione delle Regioni sono stati posti da Elena D'Orlando nel suo intervento programmato al *webinar* del 30 aprile 2020 “Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid 19”, organizzato dall'Osservatorio sulle fonti (la registrazione del Convegno è reperibile su [www.radioradicale.it](http://www.radioradicale.it)). V. anche *infra* nota 28.

<sup>26</sup> Cfr. M. COSULICH, *op. cit.*, 2 ss.

<sup>27</sup> In via del tutto esemplificativa, tra le materie di competenza concorrente: salute, istruzione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; tra quelle residuali: industria, commercio, artigianato, turismo ecc.

<sup>28</sup> Vi sarebbe peraltro molto da dire (ma in questa sede non è possibile approfondire adeguatamente la questione) sulla legittimità di un coinvolgimento così debole delle Regioni in fase discendente, dal momento che il d.l. n. 6/2020 (come pure il successivo n. 19/2020) sembrano implicare – come si è detto – una “chiamata in sussidiarietà” o comunque un “intreccio di materie” tale da richiedere il ricorso all'intesa per l'esercizio delle connesse funzioni amministrative; cfr. *ex pluribus* R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Relazione al Seminario “Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni”, Roma, 6 aprile 2017, su [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it). Ciò vale sempre che non si voglia ritenere assorbente, applicando il cd. criterio della prevalenza, la competenza esclusiva in materia di profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q); soluzione quest'ultima che appare però problematica a fronte di un'interpretazione rigorosa del concetto di “profilassi internazionale”, che mal si concilia con l'incidenza di molte delle misure previste in ambiti meramente interni al territorio nazionale.

Singolare è poi il correttivo che è stato inserito in coda al comma 2 del citato art. 3 in sede di conversione del d.-l. n. 6/2020, quando già la vicenda marchigiana che ci si accinge a descrivere si era esaurita, prevedendo che le misure adottate da Regioni e Sindaci «perdono efficacia se non sono comunicate al Ministro della salute entro ventiquattro ore dalla loro adozione». Non si può propriamente definire neppure come una forma di *consultazione* – intesa come livello minimo di collaborazione<sup>29</sup> – dal momento che quella implicherebbe almeno un contatto *ex ante* tra le parti e non *ex post facto*, in modo tale da consentire alla controparte di formulare delle osservazioni prima dell'esercizio del potere d'ordinanza. La comunicazione in questione può semmai portare ad una intempestiva “riparazione” a posteriori (oppure, nei casi più conflittuali, al ricorso al giudice da parte del Governo), ma non configura certo un percorso di leale collaborazione tra le istituzioni.

Nonostante la descritta assenza di adeguate forme di coordinamento (al di là del già citato parere sui d.P.C.M.), non v'è dubbio tuttavia che la leale collaborazione tra livelli di governo, alla luce di quanto detto *supra* (parr. 2 e 3), debba restare il principio costituzionale guida nell'attuazione delle misure di contenimento e gestione dell'epidemia.

### 5. L'ordinanza n. 1/2020 della Regione Marche: la violazione della leale collaborazione

Le primissime azioni di contenimento e gestione successive all'entrata in vigore del d.l. n. 6/2020 hanno però subito visto incrinarsi il meccanismo.

Pur in assenza di contagi accertati sul proprio territorio, lunedì 24 febbraio il Presidente della Regione Marche Ceriscioli annuncia alla stampa la decisione di adottare misure di contenimento in tutto analoghe a quelle adottate dalle Regioni con casi già acclarati; sennonché, proprio nel corso della conferenza stampa viene raggiunto al telefono dal Presidente del Consiglio, che lo invita ad auto-sospendere l'adozione dell'ordinanza fino al giorno successivo, al fine di meglio coordinare gli interventi tra Governo e Regioni.

Il giorno seguente, martedì 25 febbraio, al tavolo tecnico convocato dal Governo, la Regione Marche – almeno stando a quanto emerge dalle cronache – non palesa l'intenzione di procedere con l'adozione del provvedimento.

A distanza di qualche ora, tuttavia – facendo leva sull'ambiguo disposto dell'art. 2 (e sulla presenza di un caso positivo a poca distanza dai confini regionali, in Emilia-Romagna) – il Presidente Ceriscioli approva l'ordinanza n. 1 del 2020<sup>30</sup>, con la quale, a partire dalle ore 00.00 di mercoledì 26 febbraio 2020 fino alle ore 24.00 del 4 marzo 2020, dispone alcune misure di contrasto al contagio che figurano tra quelle di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 6/2020 (sospensione di tutte le manifestazioni pubbliche, chiusura dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole, sospensione dei viaggi di istruzione, chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura e delle biblioteche, sospensione dei corsi pubblici).

<sup>29</sup> Sugli strumenti della leale collaborazione cfr. C. MAINARDIS, *Unità ed articolazione della Repubblica*, in R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2018, 120 ss.

<sup>30</sup> Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Marche 25 febbraio 2020, n. 1, reperibile nel *Dossier Coronavirus Italia* su <https://www.biodiritto.org/Dossier/Dossier-Coronavirus-Italia-In-costante-aggiornamento>, così come le altre citate nel testo (ultima consultazione 3/05/2020).

La decisione innesca la reazione del Governo, che accusava la Regione Marche di venir meno all'accordo raggiunto al tavolo tecnico appena poche ore prima. Nella notte, il Consiglio dei ministri decide quindi di impugnare l'ordinanza della Regione dinanzi al TAR delle Marche, per chiederne l'annullamento e, in via d'urgenza, la sospensione.

Il 27 febbraio, con decreto del Presidente ai sensi dell'art. 56 c.p.a.<sup>31</sup>, il giudice amministrativo sospende in via cautelare l'ordinanza fino al 4 marzo.

Nel motivare la concessione della sospensiva, il TAR svolge tre considerazioni: in primo luogo, al momento dell'adozione dell'ordinanza non v'erano contagi confermati sul suolo marchigiano, circostanza che collocava le Marche fuori dai casi previsti dall'art. 1; in secondo luogo, non rilevano – ai fini dello scrutinio sulla legittimità dell'ordinanza – gli eventi sopravvenuti, ossia i contagi di lì a poco accertati<sup>32</sup> (secondo il principio del *tempus regit actum*); infine, le “ulteriori misure” di cui all'art. 2 non potrebbero intendersi invasive e restrittive in misura eguale a quelle previste dall'art. 1, sia perché non avrebbe senso consentire l'adozione delle stesse misure tanto in aree interessate da contagi quanto in aree non interessate, sia perché è più ragionevole, secondo una lettura sistematica del decreto-legge, ritenere che le “ulteriori misure” siano diverse e meno invasive di quelle previste all'art. 1.

L'interpretazione offerta dal giudice amministrativo appare nel complesso ben argomentata, specie se posta nell'ottica di coordinamento degli interventi che dovrebbe essere propria del decreto. Va rilevato, tuttavia, che la genericità di presupposti e delle misure indicati all'art. 2 lascia spazio ad una riesplorazione di quei poteri di ordinanza dei Presidenti che invece il decreto avrebbe voluto in qualche misura irreggimentare nell'art. 1, comma 1.

Più netta appare piuttosto la violazione del principio di leale collaborazione da parte della Regione, specialmente se si considerano le concrete modalità di adozione dell'ordinanza. La scelta del Governo di ricorrere dinanzi al TAR – in luogo della Corte con conflitto di attribuzioni tra enti – risulta però inevitabile, attesi i tempi assai ristretti e l'assenza di una vera e propria formalizzazione dell'accordo<sup>33</sup>.

Ad ogni modo, a distanza di poche ore dalla pubblicazione della sospensiva, il Presidente Ceriscioli ha emanato una seconda ordinanza contingibile ed urgente (ordinanza 27 febbraio 2020, n. 2), con durata fissata fino alla mezzanotte di sabato 29 febbraio.

<sup>31</sup> V. Tar Marche, decreto 27 febbraio 2020, n. 56, in *Dossier Coronavirus Italia*, cit.

<sup>32</sup> Si v. ordinanza del Presidente della Giunta regionale Marche 27 febbraio 2020, n. 2.

<sup>33</sup> Si consideri che, sebbene la Corte costituzionale disponga per legge del potere cautelare nel conflitto tra enti (art. 40, l. n. 87/1953), pure assistito da strumenti processuali di accelerazione della trattazione dell'istanza cautelare (art. 26 delle Norme integrative), il ricorso cautelare ex art. 56 c.p.a. rimane decisamente il mezzo più celere e snello per ottenere una pronuncia interinale *ad horas*. Dubbia invece l'ipotesi avanzata in dottrina (cfr. F.F. PAGANO, *Il principio di unità e indivisibilità della repubblica ai tempi dell'emergenza COVID-19*, in questo fascicolo) di un'applicazione dell'annullamento straordinario: precluso già nell'ordinamento previgente alla riforma del 2001 (Corte cost. sent. n. 229/1989), a maggior ragione un siffatto potere – specie se inteso in via meramente amministrativa – pare problematico nel nuovo assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni (cfr. più diffusamente C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007, 228 ss.).

## 6. Le altre due ordinanze marchigiane: prove di dialogo

Questa seconda ordinanza ripete i contenuti della prima ma, allo scopo di adeguarsi ai rilievi del TAR Marche, enuncia presupposti diversi. In primo luogo, indica il presupposto sostanziale, corrispondente ai casi di contagio nel frattempo riscontrati nel territorio regionale, che faceva difetto al momento dell'adozione della prima. In tal modo soddisfa la condizione per adottare *Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19* posta dall'art. 1 del d.l. n. 6/2020 che fa riferimento ad aree del territorio nazionale «nelle quali risulta positiva almeno una persona», e supera la prima obiezione del TAR relativa, appunto, alla circostanza che non risultavano casi di contagio nella regione al momento dell'adozione dell'ordinanza n. 1.

In secondo luogo, modifica i presupposti normativi eliminando il riferimento della prima ordinanza all'art. 2 del decreto-legge, quello che consente l'adozione di ulteriori misure di gestione dell'emergenza, che pure è stato oggetto di valutazione critica da parte del tribunale amministrativo. L'ordinanza n. 2 individua in premessa una diversa previsione del decreto-legge, il secondo comma dell'art. 3 che, «nei casi di estrema necessità e urgenza», consente di adottare le misure previste dai primi due articoli del decreto legge (ossia, misure urgenti per impedire la diffusione del virus, e ulteriori misure di gestione dell'emergenza) nella forma delle ordinanze di carattere contingibile e urgente del Presidente della Giunta regionale di cui all'art. 32 della legge n. 833/1978 sull'istituzione del servizio sanitario nazionale e poi altre successive disposizioni (art. 117 del d.lgs n. 112/1998 e art. 50 del d.lgs n. 276/2000). Si direbbe dunque che la nuova ordinanza non si fonda tanto sul decreto-legge, ma su tali altre disposizioni, che riconoscono un potere di urgenza in capo alle Regioni e che il decreto-legge si limita a richiamare.

In realtà, anche l'ordinanza n. 1 cita nelle premesse il secondo comma dell'art. 3 del decreto-legge. Ma nella seconda ordinanza questo richiamo normativo svolge un ruolo ben più pregnante: siccome viene meno il riferimento all'art. 2 contenuto nella prima, ecco che il fondamento normativo dell'atto diventano esclusivamente le succitate previsioni sul potere di urgenza in capo alle Regioni che, oltretutto, sarebbe stato ugualmente azionabile anche se il decreto-legge non avesse richiamato le relative previsioni (per sostenere il contrario si dovrebbe pensare che il decreto-legge detta una disciplina speciale che deroga alla disciplina generale sul potere di emergenza in capo alle Regioni, ma sarebbe un'interpretazione assai poco convincente, non fosse altro perché è lo stesso decreto-legge che richiama tale disciplina).

Presupposti a parte, sotto il profilo della leale collaborazione la seconda ordinanza non si discosta dalla linea della precedente: resta un'iniziativa unilaterale della Regione Marche che si è limitata ad emendare i principali problemi di legittimità dell'ordinanza n. 1 evidenziati dal giudice amministrativo. Mentre altre Regioni (ad es., la Liguria, che pure non registrava contagi, con l'ordinanza del 23 marzo) hanno tenuto una linea collaborativa, ricercando un'intesa sulle ordinanze adottate per i rispettivi territori almeno con il Ministero della salute, anche la seconda ordinanza marchigiana nega la collaborazione, ma, diversamente dall'altra, non è stata impugnata dal Governo (probabilmente anche a motivo del ristretto tempo di vigenza, due giorni). Ad esser precisi, l'ordinanza marchigiana cita un'ordinanza della Regione Lazio del 26 febbraio, che effettivamente è stata adottata senza ottenere l'intesa col Governo, ma i cui contenuti sono incomparabili con quelli dell'ordinanza della Regione Marche, nel senso che non incidono sull'esercizio di libertà e diritti sociali come avviene, solo

per fare un esempio, con la sospensione delle attività scolastiche, ma introducono misure (di informazione e prevenzione, per la profilassi, per il monitoraggio delle persone in sorveglianza) che non ricadono su quel delicato piano. Prova ne sia che nelle premesse l'ordinanza laziale cita il d.l. n. 6/2020 laddove consente l'adozione da parte delle autorità competenti di ulteriori misure, intendendo, evidentemente, misure diverse rispetto a quelle indicate dall'art. 1 del medesimo decreto.

Un cambio di rotta della Regione Marche, anche se non ancora una vera e propria inversione, è giunto il 3 marzo con una terza ordinanza, avente contenuti analoghi alle prime due, ma che è stata adottata «informato preventivamente il Ministro della Salute». Sarebbe il segnale della volontà di recuperare sul versante della leale collaborazione, un passo che suona come un ravvedimento della Regione rispetto alla linea dello scontro frontale tenuta inizialmente. Una volontà che però non trova riscontro nelle successive ordinanze, per esempio le ultime adottate (n. 26 e n. 27 del 30 aprile) che non fanno cenno alcuno a forme di previo coordinamento con il Governo.

### 7. Le correzioni del decreto-legge n. 19/2020: la cura peggiore del male?

Durante la vigenza del d.l. n. 6/2020 (conv. in l. n. 13/2020), non risulta che siano sorte ulteriori controversie giurisdizionali tra Governo e Regioni per la gestione dell'emergenza oltre a quella appena descritta<sup>34</sup>.

Si è tuttavia imposta nel dibattito pubblico (e in parte della dottrina) la convinzione che l'assetto immaginato dal d.l. n. 6/2020 non garantisse quel coordinamento necessario per un'efficace attuazione delle misure di contenimento e gestione dell'epidemia.

Va riconosciuto che in effetti una certa conflittualità tra centro e periferie, seppur non tradottasi in puntuali iniziative dinanzi al giudice, è stata spesso la cifra dei rapporti tra Stato e autonomie nelle prime fasi dell'emergenza. Molte Regioni, non trovando soddisfacenti risposte alle proprie istanze nei provvedimenti statali di volta in volta adottati, hanno fatto ampio ricorso al proprio potere di ordinanza, sfruttando gli spazi di manovra assicurati dalla genericità delle «ulteriori misure» di cui all'art. 2 e dalle «more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» di cui all'art. 3, comma 2<sup>35</sup>.

Pare tuttavia difficile sostenere al riguardo – come pure si è fatto su più fronti – la sussistenza di un'illegittimità *tout court* di tutte le misure regionali più restrittive rispetto a quelle statali adottate con d.P.C.M.: salvo le poche ipotesi in cui la contrarietà alla lettera della Costituzione risulta palese<sup>36</sup>,

<sup>34</sup> La decisione resa lo scorso 9 maggio 2020 dal Tar Calabria, su ricorso governativo, in merito all'ordinanza n. 37 del 29 aprile 2020 della Regione Calabria, è stata infatti adottata nell'ambito del nuovo quadro normativo definito dal d.l. n. 19/2020. Vedi *infra* nota 44. Ha avuto poi una certa risonanza il rigetto dell'istanza di sospensione del «divieto di *jogging*» imposto dal Presidente della Giunta regionale campana (Tar Campania, decreto 18 marzo 2020, n. 416); si trattava però di un ricorso proposto da un privato.

<sup>35</sup> Sul punto cfr. sempre G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei dd.PP.CC.mm. sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, cit., 363.

<sup>36</sup> Vedi ad es. il caso dell'ordinanza della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste del 15 marzo 2020, che vietava l'ingresso ai non residenti sul territorio regionale in contrasto con l'art. 120, comma 1, Cost. (sul punto 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*, 1, 2020); difficile argomentare l'ammissibilità di misure restrittive in aperto contrasto con il testo costituzionale sulla scorta del precedente singolarissimo costi-

il più delle volte la dubbia legittimità di talune prescrizioni più restrittive dettate dalle autorità regionali dev'essere ricondotta semmai alla violazione dei parametri di adeguatezza e proporzionalità rapportati alla specifica situazione epidemiologica a livello regionale o locale. Ma si tratta di questioni che attengono evidentemente alla sostanza delle misure regionali e non investono il potere d'ordinanza del Presidente della Giunta regionale di per sé considerato, pienamente fondato nel decreto-legge.

La nuova cornice di riferimento è data dal d.-l. 25 marzo 2020, n. 19 (non ancora convertito).

Oltre alla già citata abrogazione della generica formula delle "ulteriori misure", il decreto si segnala per il tentativo di garantire maggiore coerenza alle misure di contenimento e gestione.

Da un lato, si riprende la logica della collaborazione con le Regioni nella fase di formazione dei d.P.C.M., consentendo loro non solo di esprimere un parere sugli schemi di d.P.C.M. elaborati dal Governo, ma pure di formulare proprie proposte in merito (art. 2, comma 1), così codificando quella che nelle prime fasi dell'emergenza era stata una prassi informale.

Dall'altro lato, il legislatore d'urgenza conferma i poteri d'ordinanza del Presidente della Giunta regionale<sup>37</sup> «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri», circondandoli tuttavia di nuove e particolari cautele (art. 3, comma 1).

In primo luogo, sono meglio precisati presupposti e contenuti, richiedendo per l'attivazione del potere d'ordinanza delle Regioni «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso», cui si può far fronte esclusivamente con misure ricomprese «tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2» e che comunque siano «ulteriormente restrittive» e non invece più permissive (avendo come termine di paragone evidentemente le misure disposte dal d.P.C.M. di volta in volta in vigore).

A ciò si aggiunge – quale vincolo ulteriore – una delimitazione dell'ambito di applicazione delle ordinanze regionali, che viene ristretto alle «attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale». Quanto all'efficacia delle stesse ordinanze, si stabilisce che essa venga meno in via automatica al momento dell'adozione dei d.P.C.M.<sup>38</sup>.

Guardando alla prassi successiva al d.-l. n. 19/2020, che copre un arco di tempo di poco più di un mese, la prova offerta dal "nuovo" assetto del potere d'ordinanza regionale non può dirsi soddisfacente. Al di là dei non pochi problemi interpretativi posti dalla norma (a partire dall'individuazione delle "attività di competenza regionale"<sup>39</sup>), l'art. 3, comma 1, ha mostrato evidenti segnali di ineffettività: a

---

tuito dalla sent. 51/1991 (cfr. A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2020, 427).

<sup>37</sup> Sebbene non vi sia più il richiamo all'art. 32 della legge n. 833/1978, non si vede quale altro strumento sia utilizzabile allo scopo di adottare le misure di cui all'art. 1, comma 2.

<sup>38</sup> Sul punto, criticamente, cfr. R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, 673. Perplexità sul funzionamento del meccanismo sono manifestate anche da A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, 525 s.

<sup>39</sup> Cfr. G. BOGGERO, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, cit. Per la dubbia legittimità dell'esclusione dell'intervento regionale nell'ambito delle "attività produttive" (industria, commercio e artigianato) v. l'intervento di Erik Longo al *webinar* del 30 aprile 2020 "Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid 19", cit.

dispetto del meccanismo apparentemente semplice sulla carta, nei fatti è risultato assai complesso determinare persino il venir meno dell'efficacia delle misure regionali più restrittive. Vero è che, in molti casi, le ordinanze regionali hanno introdotto clausole per circoscrivere la propria efficacia sino all'entrata in vigore del futuro d.P.C.M.<sup>40</sup>; ma altrettanto vero è che ciò non ha impedito comunque alle Regioni di "aggirare" tali previsioni, prorogando, riformulando o riproponendo le stesse misure in ordinanze successive<sup>41</sup>.

Non sono mancate peraltro ordinanze che motivano debolmente quanto alle «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario»<sup>42</sup> ed altre che hanno introdotto disposizioni più permissive, in aperto contrasto con la lettera dell'art. 3, comma 1<sup>43</sup>.

Il caso più eclatante in tal senso è rappresentato dall'ordinanza della Regione Calabria n. 37 del 29 aprile 2020, con la quale la Presidente Santelli ha disposto, tra le altre cose, la riapertura delle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande (con servizio al tavolo all'aperto). Com'è noto, il provvedimento è stato impugnato dal Governo dinanzi al Tar Calabria, che ha avuto gioco facile nell'annullare l'ordinanza, tanto più che difettava nel caso «qualsivoglia forma di intesa, consultazione o anche solo informazione nei confronti del Governo»<sup>44</sup>.

Va sottolineato però che il Governo, da parte sua, non ha ritenuto di impugnare alcuna delle altre ordinanze regionali di dubbia (o patente) illegittimità. Inutile (se non impossibile) investigare le ragioni di un tale atteggiamento, che risulta almeno in parte differente rispetto a quello assunto con riguardo alle iniziative dei Sindaci<sup>45</sup>. Va piuttosto sottolineato come l'effettività delle misure d'ordinanza

<sup>40</sup> È il caso, restando in ambito marchigiano, di molte delle ordinanze adottate dal Presidente della Giunta regionale (a partire dalla n. 4/2020).

<sup>41</sup> V. ad es. l'ordinanza contingibile e urgente n. 16 dell'11 aprile 2020, del Presidente della Regione Sicilia; l'istanza di sospensione della stessa avanzata in via cautelare è stata rigettata (Tar Sicilia, Sez. I, decreto 17 aprile 2020, n. 458).

<sup>42</sup> Vedi ad es. i casi citati da R. CHERCHI, A. DEFFENU, *op. cit.*, 673, nota 43. L'ordinanza sarda ivi menzionata – che "richiudeva" dopo appena un paio di giorni le attività di commercio al dettaglio di libri riaperte dal d.P.C.M. del 10 aprile – è stata impugnata con richiesta di sospensiva da privati; l'istanza è stata tuttavia rigettata dal Tar Sardegna, Sez. I, decreto 20 aprile 2020, n. 141.

<sup>43</sup> È il caso, ad esempio, dell'ordinanza n. 43 del 27 aprile 2020 della Regione Veneto, con la quale si "anticipano" alcune timide misure meno restrittive di quelle nazionali (in part. possibilità di raggiungere le seconde case anche al di fuori del proprio comune, ma solo a scopi di manutenzione). Oppure l'ordinanza del Friuli-Venezia Giulia del 26 aprile 2020, quanto alla "vendita di cibo e bevande da asporto". Ma gli esempi potrebbero essere molti. Va segnalata tuttavia la decisione cautelare con cui, su ricorso di alcuni lavoratori e associazioni sindacali, il Tar Lombardia ha sospeso l'ordinanza lombarda dell'11 aprile 2020 con la quale si consentiva «la consegna a domicilio da parte degli operatori commerciali al dettaglio per tutte le categorie merceologiche, anche se non comprese nell'allegato 1 del D.P.C.M. del 10 aprile 2020» (cfr. Tar Lombardia, Sez. I, decreto 23 aprile 2020, n. 634).

<sup>44</sup> La decisione del Tar Calabria, 9 maggio 2020, n. 841, è intervenuta proprio quando si stava licenziando la versione definitiva di questo scritto; i profili di interesse della decisione sarebbero molteplici – dal rapporto tra giudizio amministrativo e conflitto tra enti (§§ 10 ss.), alla ricostruzione del quadro delle competenze interessate (§§ 18 ss.), alla violazione della leale collaborazione come «elemento sintomatico del vizio dell'eccesso di potere» (§§ 22) – ma non possono essere qui diffusamente esaminati per evidenti ragioni editoriali.

<sup>45</sup> Ci si riferisce in particolare ai noti casi delle ordinanze sindacali di Ischia e Messina; cfr. F.F. PAGANO, *op. cit.*; nonché N. PIGNATELLI, *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non "chiude" lo stretto di Messina*, in *Diritti regionali*, 1, 2020; A. RUGGERI, *Non persuasivo il parere reso*,

regionali abbia finito per prevalere sull'illegittimità – non accertata e tollerata – delle stesse e quindi, da ultimo, sul dettato dell'art. 3, comma 1.

D'altra parte, l'ineffettività della norma è il sintomo dell'inadeguatezza del meccanismo previsto dal d.l. n. 19/2020 a fungere da istanza di coordinamento dell'azione di Stato e Regioni, nonché – più in generale – dell'insufficiente collaborazione tra diversi livelli di governo.

Nel momento in cui si decide (correttamente, a nostro modo di vedere), come fa il legislatore d'urgenza, di mantenere intatto un potere d'ordinanza regionale accanto a quello governativo, appare quanto meno ingenuo pensare di poter risolvere i rapporti tra d.P.C.M. e misure regionali sulla base di semplici automatismi legislativi in assenza di leale collaborazione tra le autorità chiamate ad intervenire.

A meno di non ipotizzare un diffuso ricorso al giudice – certo non auspicabile per il mantenimento di rapporti istituzionali accettabili – sono allora gli strumenti della leale collaborazione a poter garantire un efficace coordinamento tra le azioni di centro e periferia.

## 8. Il necessario recupero della leale collaborazione

Volendo trarre dall'analisi che precede alcune conclusioni (necessariamente provvisorie), si può innanzitutto osservare che nel complesso, al netto di alcune iniziative regionali che forse si sono spinte oltre gli spazi consentiti dal quadro normativo, la vicenda della gestione dell'emergenza si è mantenuta nei limiti della dialettica centro-periferie, con toni accesi e conflittualità a tratti notevole, ma senza strappi clamorosi né da una parte né dall'altra<sup>46</sup>. Si è forse fin troppo enfatizzata in questi frangenti una presunta anarchia delle Regioni e uno stato di scontro permanente con il Governo, probabilmente seguendo più i toni scomposti di una comunicazione istituzionale ormai senza freni (su entrambi i fronti) piuttosto che i contenuti concreti degli atti adottati.

Naturalmente è presto per dare una valutazione complessiva nel merito sul buono o cattivo uso fatto dalle Regioni dello spazio loro attribuito, operazione che sarà possibile solo ad emergenza conclusa.

Sul punto però è bene sgomberare il campo da alcuni equivoci fin troppo ricorrenti. Che le Regioni adottino misure differenziate l'una dall'altra non solo è fisiologico, ma è il senso stesso dell'invenzione dell'istituzione regionale. Il problema sta piuttosto nella capacità della singola Regione di far fronte adeguatamente alle specificità che riguardano il proprio territorio. E su questo fronte è evidente come alcune realtà regionali hanno saputo esercitare ben più efficacemente di altre i propri poteri. Basti confrontare i risultati della risposta veneta con quella lombarda<sup>47</sup>. Sarà allora opportuno verificare, necessariamente sul lungo periodo, quali siano state le ragioni del successo di un modello piuttosto che un altro.

---

*dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del Sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina, in Consulta Online, 1, 2020, 224 ss.*

<sup>46</sup> Al netto della già menzionata ordinanza della Regione Calabria n. 37 del 29 aprile 2020 (*supra* note 34 e 44), che peraltro ha trovato sin da subito una difficile applicazione per le resistenze di molti sindaci calabresi, i quali hanno adottato ordinanze contingibili ed urgenti che "ripristinano" i limiti e le restrizioni poste a livello statale.

<sup>47</sup> U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 1, 2020, 4.

Quanto alla scarsa qualità dei contenuti di molti provvedimenti, i motivi non vanno certo ricercati nell'attribuzione di per sé del potere d'ordinanza alle Regioni, tanto più che il livello di governo statale non sta offrendo certo esempi luminosi sotto questo profilo e anzi sembra portare le maggiori responsabilità della confusione normativa del momento<sup>48</sup>. Anche qui andranno poi fatti gli opportuni distinguo da caso a caso.

Preme ribadire inoltre quanto si giustamente sostenuto<sup>49</sup>, ovvero che l'aver previsto anche un intervento regionale ha consentito di anticipare sui territori alcuni approcci poi adottati dal livello statale, facendo così delle singole realtà regionali un "laboratorio" per la predisposizione di strategie di contenimento e gestione che lo Stato può poi far proprie.

Ma i vantaggi della differenziazione non possono certo essere confinati alla sola "Fase 1": anche nell'ambito del cauto, progressivo allentamento delle misure disposte per contenere il contagio (cd. "Fase 2") non si può prescindere dal contributo del livello regionale per meglio adattare le misure alle specificità territoriali<sup>50</sup>. Valgono qui le considerazioni svolte per la Fase 1; con la precisazione che l'adozione di misure eccessivamente omogenee a livello nazionale, a fronte di contesti territoriali con situazioni epidemiologiche, capacità di risposta ed esigenze assai differenti tra loro, rischia di urtare con la basilare proporzionalità ed adeguatezza delle norme d'ordinanza (sia pure adottate con d.P.C.M.). Piuttosto, è probabile che le esigenze della leale collaborazione diventino più acute proprio nella Fase 2, quando si allentano le misure restrittive, che di per sé non necessitano di particolare coordinamento, per passare a un regime meno costringente e dunque maggiormente adattabile alle diverse realtà regionali.

Ciò detto, risulta superfluo chiedersi se alla luce di questa esperienza sia necessario rivedere i fondamentali del sistema, assecondando svariate ipotesi che vanno dal riaccentramento delle competenze regionali in materia di salute all'introduzione di una clausola di supremazia. Si tratta di risposte affrettate e tutto sommato inutili, attesa l'esistenza di istituti come la chiamata in sussidiarietà e dell'art. 120 Cost. È evidente poi come tali approcci risentano di una visione congiunturale del regionalismo<sup>51</sup>, influenzata dai *trend* politici del momento, che tuttavia trascura l'imprescindibile partecipazione del livello decentrato in situazioni come quella che stiamo vivendo<sup>52</sup>.

Non bisogna tuttavia neppure nascondersi che l'attuale dialettica Stato-Regioni è ben lontana dal raggiungere livelli soddisfacenti.

<sup>48</sup> Sul punto cfr. F. CORTESE, *op. cit.* che discorre di un "fallo di confusione" delle autorità statali.

<sup>49</sup> G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei dd.PP.CC.mm. sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, cit., 366; sulla stessa linea M. COSULICH, *op. cit.*, 5.

<sup>50</sup> Sulla necessità di differenziare anche *in via meno restrittiva* cfr. M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *www.biodiritto.org, Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 22 marzo 2020; ora *amplius* Id., *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, 570 ss.; critici rispetto all'eccessivo accentramento per le misure "diminutive" anche U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *op. cit.*, 9.

<sup>51</sup> Così A. MORELLI, A. POGGI, *Editoriale. Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, 2, 2020, 6.

<sup>52</sup> Cfr. R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in *www.laCostituzione.info*, 3 aprile 2020.

Sotto questo profilo, se l'estrema urgenza e l'assoluta novità della situazione hanno forse giustificato, nei primi momenti, una marginalizzazione delle Regioni nei processi decisionali – basti pensare al mero parere sullo schema di d.P.C.M.<sup>53</sup> e alla sostanziale esclusione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome<sup>54</sup> – ora è bene che si ritorni al più presto ai consueti strumenti della leale collaborazione, ossia all'intesa "debole" e al sistema delle Conferenze nel suo complesso<sup>55</sup>.

Tali strumenti, peraltro, non sono affatto estranei ad una logica di gestione emergenziale, se solo si tiene conto che già il Codice della protezione civile prevedeva l'acquisizione dell'intesa (non del mero parere) per le relative ordinanze (art. 25, d.lgs. n. 1/2018). E persino nell'attuale contesto non sono mancati interventi assunti sulla base di un'intesa tra il Ministero della Salute e le Regioni<sup>56</sup>.

Il recupero dei modelli di confronto "ordinari" non esclude comunque qualche aggiustamento per la situazione eccezionale, quale può essere – in via puramente esemplificativa – la previsione di termini più brevi degli ordinari per il raggiungimento dell'intesa (art. 3, d.lgs. n. 281/1997). Va auspicato poi, anche dal lato regionale, un ritorno ad atteggiamenti più collaborativi, ipotizzando ad esempio un modello simile a quello dei già citati provvedimenti regionali adottati d'intesa con il Ministro della Salute (ammettendo deroghe in entrambi i sensi, sia più restrittive che più permissive): il che avrebbe peraltro il pregio di consentire una maggiore differenziazione assicurando al contempo tutte le cautele del caso<sup>57</sup>.

L'abbandono dell'attuale situazione di "distanziamento istituzionale"<sup>58</sup> appare ad ogni modo imprescindibile anche per il positivo funzionamento degli strumenti ordinari, i quali senza la "buona volontà" degli attori in campo sono comunque destinati a incepparsi. Il ritorno ad un confronto più serio e minimamente strutturato – quale quello assicurato nell'ambito delle Conferenze – rappresenta tuttavia una preconditione per un dialogo proficuo: come si è detto efficacemente, non basta certo una telefonata a giochi fatti per generare la leale collaborazione<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> Vedi *supra* note 25 e 28.

<sup>54</sup> Benché la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sia chiamata ad esprimersi attraverso il parere del suo Presidente almeno sugli schemi dei d.P.C.M. (art. 3, comma 1, d.l. n. 6/2020; ora art. 2, comma 1, d.l. n. 19/2020), non si può dire che la stessa sia stata messa nelle condizioni di esercitare le sue funzioni, considerato che gli schemi di d.P.C.M. sono stati trasmessi spesso a poche ore dall'approvazione definitiva degli stessi. Sul tema si v. l'intervento critico di Elisabetta Catelani al *webinar* del 30 aprile 2020 "Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid 19", cit. Emblematica è poi la vicenda del d.l. n. 26/2020, concernente il differimento delle elezioni regionali, con l'approvazione di un testo difforme rispetto a quello trasmesso alle Regioni (sul punto v. sempre Catelani).

<sup>55</sup> La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata si sono riunite, a partire dall'adozione del d.l. n. 6/2020, solo quattro volte (12 marzo, 31 marzo, 8 aprile e 7 maggio) per questioni per lo più estranee all'emergenza coronavirus (vanno fatti salvi i pareri resi dalla Conferenza unificata sui d.l. nn. 18 e 19/2020).

<sup>56</sup> Cfr. le ordinanze delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, tutte adottate il 23 febbraio 2020, d'intesa col Ministro della Salute.

<sup>57</sup> Forse qualcosa si sta muovendo in tal senso, pur in un contesto di conflittualità; v. *Fase 2: il dibattito fra le Regioni e il Governo sulla ripartenza e sulle competenze regionali*, in *www.regioni.it*, 30 aprile 2020; anche *Fase 2 del coronavirus, riaperture delle regioni: il decreto per accelerarle dal 18 maggio*, su *Il Corriere della Sera*, 30 aprile 2020 (versione *online*).

<sup>58</sup> Così molto efficacemente Elena Di Carpegna Brivio in un suo intervento dello scorso 26 aprile 2020 ad uno dei seminari *online* organizzati dall'Università di Torino nell'ambito del ciclo "Con la ricerca (non) si esce".

<sup>59</sup> U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *op. cit.*, 9.

Solo in tal modo pare si possano evitare pericolose “fughe in avanti” dell'ultimo momento, talune più annunciate (come quella di alcune Regioni guidate da coalizioni di centro-destra), altre già poste in essere e fatte rientrare solo grazie al ricorso al giudice (come quella della Regione Calabria)<sup>60</sup>.

Tutto ciò, va detto chiaramente, nella consapevolezza che la logica della gestione emergenziale nel lungo periodo è insostenibile e che un ritorno alla “normalità costituzionale” è ormai essenziale non solo per la tenuta dei rapporti tra centro e periferia, ma più in generale del sistema costituzionale complessivamente inteso.

*Special issue*

---

<sup>60</sup> V. *supra* note 34 e 44.