RIVISTA
AIC ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI

Rivista N°: 4/2022
DATA PUBBLICAZIONE: 28/11/2022

AUTORE: Ignazio Spadaro*

DECENTRAMENTO POLITICO E PANDEMIA: SPUNTI PER UN "REGIONALISMO DELL'EMERGENZA"**

POLITICAL DECENTRALIZATION AND PANDEMIC: IDEAS FOR AN "EMERGENCY REGIONALISM"

Sommario: 1. L'emersione di un nuovo meccanismo di gestione delle emergenze sanitarie. - 2. La reiterata compressione delle prerogative di Regioni e Comuni. - 3. Segue. Il contrasto alle pandemie come competenza statale esclusiva. - 4. Luci ed ombre della partecipazione dei livelli di governo sub-statali alla gestione delle emergenze sanitarie. - 5. Insufficienza degli attuali strumenti di collaborazione. - 6. Possibili soluzioni. L'allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali. - 7. Segue. La responsabilità politico-elettorale come spinta alla leale collaborazione anche in ambito legislativo. - 7.1. Leale collaborazione e concreto funzionamento della forma di governo. - 8. Segue. Sull'opportunità di ripensare i criteri di nomina e funzionamento del Comitato tecnico-scientifico.

1. L'emersione di un nuovo meccanismo di gestione delle emergenze sanitarie.

La crescente diffusione della pandemia da SARS-Cov-2 ha, notoriamente, indotto numerosi Paesi ad elaborare schemi normativi inediti, al fine di intervenire in modo tempestivo ed efficace. I modelli seguiti sono stati diversi: in alcuni casi, si è assistito all'introduzione di

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Catania.

** Lo studio si inserisce fra le attività del Progetto "La tenuta dello Stato costituzionale ai tempi dell'emergenza da Covid19. Profili giuridico-finanziari", condotto grazie al "programma ricerca di ateneo UNICT 2020-22 linea 2". Esso costituisce il testo, rivisto ed ampliato, del *paper* presentato nel VI Congresso internazionale di diritto costituzionale del Seminario italo-spagnolo, dal titolo "¿Constitucionalismo?" (Università di Granada, 5-7 ottobre 2022).

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897
La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line)
Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche
Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

regimi eccezionali (Francia[1], Ungheria[2]); in altri al temporaneo ampliamento dei poteri del Governo nazionale degli enti territoriali maggiori (Belgio)[3]; altre volte ancora si sono complessivamente mantenute le norme preesistenti, affiancandovi, tuttavia, previsioni *ad hoc*, di fonte ora prevalentemente legislativa (Germania[4]) ora, invece, regolamentare (Slovenia, Polonia[5]).

Anche in Italia, dopo una prima fase in cui il Governo ha tentato di fronteggiare la situazione mediante l'emanazione di ordinanze emergenziali, sulla base di consolidate disposizioni della Legge sul Servizio sanitario nazionale, del Testo unico sugli enti locali e del Codice della protezione civile[6], già nel mese di febbraio del 2020 fu avvertita la necessità di uno schema regolatorio differente. Com'è noto, esso è consistito nella fissazione di presupposti e contenuto delle singole misure restrittive con decreti-legge, *ex* art. 77 Cost., e nella successiva graduazione delle stesse mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, emanati in base al concreto andamento dei contagi. Introdotto dal decreto-legge n. 6/2020, tale meccanismo è stato, poi, opportunamente affinato dal successivo decreto n. 19/2020, specie sotto il profilo della conformità ai principi costituzionali di legalità e di riserva di legge in materia di (limitazione dei) diritti fondamentali[7].

Da un punto di vista formale, ciò ha consentito di mantenere un tasso di condivisione politico-istituzionale delle scelte compiute maggiore di quanto sarebbe avvenuto se si fosse fatto ricorso ai soli strumenti inizialmente adottati. L'art. 32 della legge n. 833/1978, infatti, rimette l'emanazione delle ordinanze «in materia di igiene e sanità pubblica» inerenti emergenze di portata nazionale al Ministro della Salute, mentre il procedimento delineato dall'art. 77 Cost. coinvolge non solo l'intero Consiglio dei ministri, ma anche il Parlamento e, per ben due volte, il Presidente della Repubblica (emanazione del decreto, promulgazione dell'eventuale legge di conversione). Inoltre, l'affidamento delle scelte sull'implementazione delle misure al Presidente del Consiglio si è risolta in una puntuale responsabilizzazione di quest'ultimo (e, quindi, dell'intero Governo) dinanzi alle Camere, più di quanto non avvenga per effetto

---

[1] V., rispettivamente, gli artt. L3131-12 - L3131-20 del *Code de la santé publique*, in vigore fino al 31 luglio 2022, e la legge LVIII del 30 marzo 2020. Per un'analisi, prevalentemente critica, di tali strumenti v., *ex multis*, A. GELBLAT - L. MARGUET, *État d'urgence sanitaire: la doctrine dans tous ses états?*, in *Rev. dr. homme*, aprile 2020, p. 1 ss., e R. UITZ, *Hungary's Enabling Act: Prime Minister Orbán Makes the Most of the Pandemic*, in *www.constitutionnet.org*, aprile 2020.

[2] Misura, tuttavia, di dubbia costituzionalità, specie alla luce dell'esercizio alquanto "disinvolto" che il Governo ha poi fatto dei poteri eccezionali così conferitigli: cfr. G. HALMAI - G. MÉSZÁROS - K. SCHEPPELE, *From emergency to disaster*, in *Verfassungsblog*, 2020, *passim*.

[3] V. in dettaglio G. MILANI, *L'emergenza sanitaria nel diritto pubblico comparato: la risposta del Belgio al Covid-19*, in *DPCE online*, n. 2/2020, p. 1677 ss.

[4] Cfr. il *Corona-Krisenpaket* tedesco, su cui v. per tutti A. DE PETRIS, *Un approccio diverso: l'emergenza "collaborativa" del federalismo tedesco*, in *Oss. cost.*, n. 3/2020, p. 435 ss.

[5] Per approfondimenti v. rispettivamente AA.VV., *On the Legality and Constitutionality of the Measures by which the Slovenian Government Restricted Constitutional Rights and Freedoms Before and After the 2020 Coronavirus Pandemic: Part 1*, in *Open Pol. Sc.*, n. 4/2021, p. 154 ss., e E. RUTYNOWSKA - M. TATAŁA - P. WACHOWIEC, *Rule of law in Poland 2020: the rule of law crisis in the time of the Covid-19 pandemic*, Fondazione FOR, Varsavia, 2020, *passim*.

[6] Si tratta, rispettivamente, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. Per approfondimenti sugli strumenti emergenziali richiamati nel testo v., per tutti, E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna, 2019, p. 84 ss.

[7] Sul tema v. sin d'ora M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Riv. AIC*, n. 2/2020, p. 109 ss., e A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, *ibid*., p. 149 ss.

dell'emanazione delle ordinanze di protezione civile, che l'art. 5 del Codice attribuisce, di norma, ad un "tecnico", quale è il Capo del relativo Dipartimento, riservando al Presidente un mero potere di direttiva.

In generale, l'attrazione delle scelte politiche di più ampio respiro al binomio "decreto-legge - DPCM" ha consentito di mantenere, in capo alle ordinanze emanate da Sindaci e Presidenti di Regione, quel carattere di eccezionalità e "provvedimentalità" (riferimento a casi concreti) che è insito nella loro natura di atti amministrativi e che, tradizionalmente, ne vede circoscritta l'applicabilità sia sul piano oggettivo che su quello cronologico[8]. Com'è noto, infatti, le leggi e gli atti ad esse equiparati, insieme a quelli che eventualmente vi diano attuazione, possono senz'altro innovare l'ordinamento, individuando la disciplina ottimale di determinate attività, con efficacia tendenzialmente illimitata nel tempo e nello spazio. Le ordinanze emergenziali, invece, non costituiscono esercizio di un potere propriamente normativo, poiché, anche quando sembrino delineare fattispecie generali e astratte, sono pur sempre concepite per applicarsi a fenomeni isolati nella loro storicità, la cui disciplina "ordinaria" sia divenuta gravemente inadeguata per la sopravvenienza di fattori eccezionali ed imprevisti. Chiari indizi in questo senso si ricavano dal dato testuale: il summenzionato art. 32, così come l'art. 50, co. 5 Tuel, nel qualificare detti provvedimenti «contingibili», ne sottintende il nesso a qualcosa di "improvviso", da arginarsi con la massima tempestività. Inoltre, l'art. 25 cod. prot. civ., nella parte in cui si preoccupa di tipizzare il contenuto delle ordinanze di protezione civile, utilizza locuzioni come «interventi di *soccorso*», «*territori interessati*», «delocalizzazione […] *temporanea*», «rischio *residuo* nelle *aree* colpite», a conferma che trattasi di strumenti destinati a far fronte a fatti calamitosi che tendono a concentrarsi in spazi ed archi temporali specifici, come nel caso di terremoti, alluvioni e così via; non, invece, ad un evento come, per l'appunto, una pandemia, che investe l'intero territorio nazionale (e non solo) ed è suscettibile di protrarsi per un periodo indefinito o, comunque, assai lungo.

Tanto premesso sul piano teorico, su quello pratico si è assistito, invece, ad un tendenziale scostamento dalla lettera del Testo fondamentale. Da una parte, il nuovo meccanismo si è tradotto in una sovraesposizione del Presidente del Consiglio, accrescendone, *de facto*, la rilevanza sia nei rapporti col Parlamento che all'interno dello stesso Esecutivo[9]. Dall'altra, le previsioni contenute in taluni decreti hanno determinato una vistosa compressione delle

---

[8] Sul tema v. le considerazioni di E. FURNO, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Riv. AIC,* n. 4/2021, p. 303 ss., cui cfr. però l'inquadramento dei DPCM nella categoria delle «ordinanze», quali «provvedimenti amministrativi *extra ordinem*», argomentato da E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw J.*, n. 1 spec., 2020, p. 97 ss. Al di là dei profili teorici, pare comunque condivisibile quanto rilevato da G. GUZZETTA, *DPCM e Costituzione anche alla luce della sent. 198/2021 della Corte costituzionale*, in D. Morana - S. Mabellini (a cura di), *L'emergenza pandemica e l'impatto sul diritto pubblico: innovazione e prospettive future*, Milano, Wolters Kluwer, 2022, p. 14 ss., secondo il quale l'emanazione dei singoli DPCM è stata dominata da una discrezionalità tanto elevata da potersi dire politica, più che meramente amministrativa.

[9] Il fenomeno è stato ampiamente colto in dottrina. Tra gli altri, v. M. CALAMO SPECCHIA, *Riflessioni di sintesi. Le fonti del "diritto della pandemia" tra forma e sostanza*, in *DPCE online*, n. spec., 2021, p. 1865, e E. FURNO, *op. cit*., p. 298, che segnalano entrambi una latente «presidenzializzazione dell'esecutivo» (per la prima A., invero, «già in atto da tempo»), cui *adde* ancora L. MAZZAROLLI, «Riserva di legge» *e* «principio di legalità» *in tempo di emergenza nazionale*, in *Federalismi,* marzo 2020, p. 2 ss., e, anche per i cospicui rinvii alla dottrina più risalente, E. LONGO - M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, *ibid*., n. 28/2020, p. 213 ss.

prerogative di Regioni ed Enti locali[10], ponendosi in tensione con la levatura costituzionale del principio autonomistico. In questa sede, ci si soffermerà solo su questo secondo ordine di questioni, pur nella consapevolezza – può sin d'ora anticiparsi – che esse sono intrecciate con quelle concernenti il funzionamento della forma di governo.

2. La reiterata compressione delle prerogative di Regioni e Comuni.

In principio, la gestione della pandemia è stata improntata ad una stretta sinergia tra i vari livelli di governo. Il Ministro della Salute, infatti, nel fissare le misure per il contenimento dei focolai scoperti in buona parte del Nord Italia, non agiva unilateralmente, come pure l'art. 32 l. 833/1978 gli avrebbe consentito, bensì «d'intesa» con i rispettivi Presidenti di Regione, secondo la formula utilizzata nell'*incipit* delle sei ordinanze emanate tra il 23 ed il 24 febbraio 2020[11].

Come accennato, però, già il 23 febbraio si è assistito ad un drastico cambio di passo. Col decreto-legge n. 6/2020 il Governo ha, infatti, accentrato la gestione dell'emergenza sanitaria, formalmente dichiarata dal Consiglio dei ministri *ex* art. 23 cod. prot. civ.[12], allorché ha autorizzato il Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro della Salute, ad adottare ogni misura che egli ritenesse necessaria[13], dopo aver soltanto «sentito» i Presidenti delle Regioni interessate o, nel caso di provvedimenti di portata nazionale, il Presidente della Conferenza delle Regioni[14]. Per contro, l'art. 25, co. 1 cod. prot. civ. avrebbe richiesto il previo raggiungimento di intese e consentito allo Stato il mero «coordinamento» attuativo degli interventi. Il potere di ordinanza di Presidenti regionali e Sindaci in materia di igiene e sanità restava salvo, stante l'espresso richiamo delle pertinenti disposizioni nel testo dell'art. 3, co. 2[15], ma al contempo si stabiliva che esso avrebbe potuto esercitarsi soltanto nei casi di «estrema» necessità ed urgenza e solo «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri».

Senonché, l'affastellarsi, nelle settimane successive, di un grande numero di ordinanze locali e le crescenti difficoltà di coordinamento con la disciplina emergenziale di fonte statale,

---

[10] Sul tema v. sin d'ora M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da Covid-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Reg.*, n. 3/2021, p. 567 ss.

[11] Concernenti, rispettivamente, le circoscrizioni regionali di Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia (23 febbraio) e Liguria (24 febbraio).

[12] Delibera del 31 gennaio 2020 (G.U. n. 26 del 1° febbraio 2020). Essa, peraltro, aveva demandato l'emanazione delle ordinanze per la gestione dell'emergenza al Capo del Dipartimento della Protezione civile anziché al Presidente del Consiglio, come pure avrebbe potuto disporre a norma del già menzionato art. 5 cod. prot. civ. Dopo ripetute proroghe, lo stato di emergenza è cessato ufficialmente il 31 marzo 2022.

[13] Più precisamente, l'art. 1 stilava un elenco di misure adottabili, ma l'art. 2 ne consentiva genericamente di «ulteriori»; fermo restando che, secondo la (scarna) giurisprudenza in materia, queste ultime avrebbero dovuto essere distinte e meno incisive sulla sfera dei diritti fondamentali: cfr. TAR Marche, decreto 27 febbraio 2020, n. 56.

[14] V., rispettivamente, l'art. 1, che conteneva un elenco non tassativo delle possibili misure, e l'art. 3, che ne disciplinava il procedimento di emanazione da parte del Presidente del Consiglio. Sul reale tasso di coinvolgimento della Conferenza delle Regioni nella gestione della pandemia è critica, tra gli altri, E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Oss. fonti*, 2020, p. 509 ss.

[15] In particolare, la disposizione richiamava l'art. 32 legge n. 833/1978, già menzionato nel testo, l'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e l'art. 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, di seguito «TUEL»).

a sua volta in rapido aggiornamento[16], inducevano ad un ulteriore giro di vite, iniziato con l'impugnazione dell'ordinanza n. 1/2020 del Presidente della Regione Marche, poi effettivamente sospesa in via cautelare – per quanto qui interessa – per essere stata adottata senza consultare il Governo e quindi, secondo il Giudice amministrativo, in violazione del principio di leale collaborazione[17].

Il 25 marzo seguiva il già menzionato decreto-legge n. 19/2020, il cui art. 2 faceva *tabula rasa*, per così dire, di tutte le ordinanze regionali e sindacali emesse in precedenza, fissandone la decadenza dopo un termine di dieci giorni (co. 3), e, per il futuro, riservava eventuali interventi «nelle more» al Ministro della Sanità (co. 2). Alle Regioni restava soltanto la facoltà di proporre le misure che ritenessero opportune al Presidente del Consiglio, oltre al potere di adottarle con efficacia, però, tassativamente limitata fino all'emanazione del successivo DPCM. Dette ordinanze, inoltre, potevano essere emanate solo per fronteggiare «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio» (escluse, quindi, motivazioni generiche, basate sulla diffusività della malattia); potevano essere solo «più restrittive» di quelle statali; non potevano prevedere misure diverse da quelle tipizzate dall'art. 1 del medesimo decreto-legge; non potevano incidere su attività estranee all'ambito di competenza della Regione, né, comunque, su «attività produttive» o «di rilevanza strategica per l'economia nazionale» (art. 3, co. 1). Quanto, invece, ai poteri emergenziali dei Sindaci, in relazione al Covid-19 essi venivano pressoché interamente sospesi, poiché alle limitazioni appena richiamate veniva aggiunto il divieto di disporre in contrasto con i provvedimenti statali, pena l'inefficacia *ope legis* delle ordinanze (art. 3, co. 2).

Nel mese di maggio il decreto-legge n. 33/2020[18] ha, poi, ripristinato la possibilità di disporre regimi regionali meno restrittivi (art. 1, commi 14 e 16), ma già agli inizi di ottobre il Governo ha subordinato l'emissione di ordinanze "mitigatrici" al preventivo raggiungimento di un'intesa col Ministro della Salute[19]. Analogamente, il suddetto decreto, se da un lato ha, per così dire, restituito ai sindaci il loro potere di ordinanza (art. 1, co. 9), dall'altro lo ha fatto limitatamente alla «chiusura temporanea di specifiche aree pubbliche o aperte al pubblico in cui [fosse] impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale»[20]. Infine, esso ha disposto l'inefficacia, a partire da una certa data, di tutte le restrizioni eventualmente introdotte, a livello locale, alla libertà di circolazione, consentendone il

---

[16] Cfr. l'incertezza a suo tempo avvertita negli stessi ambienti istituzionali sulla perdurante efficacia delle ordinanze emanate dai Presidenti di Veneto e Lombardia, rispettivamente, il 20 marzo 2020 (n. 33) ed il 21 marzo 2020 (n. 514), dopo la pubblicazione del DPCM 22 marzo 2020, su cui si sofferma F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi del Covid19*, in *Federalismi*, n. 26/2020, p. 80 ss.

[17] TAR Marche, decreto n. 56/2020, cit. Sugli altri motivi dell'annullamento, così come sull'intera vicenda, poi proseguita con l'emanazione di due ulteriori ordinanze regionali, v. in dettaglio G. DI COSIMO - G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw J.,* n. 1/2020, p. 190 ss.

[18] Decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, conv. legge 14 luglio 2020, n. 74.

[19] Art. 1, co. 2, lett. a) decreto-legge n. 125/2020 (conv. legge 27 novembre 2020, n. 159), modificativo della disposizione richiamata nel testo.

[20] La definitiva abrogazione dell'art. 3, co. 2 d.l. 19/2020, cit., con conseguente ri-espansione del potere di ordinanza sindacale, si è avuta soltanto con l'art. 18 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (conv. legge 11 settembre 2020, n. 120).

ripristino (o l'adozione *ex novo*) solo «con riferimento a specifiche aree […] interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica» (art. 1, co. 1).

Invero, l'impressione che si trae dalla ricostruzione testé operata è che Parlamento e Governo abbiano percepito il potere-dovere degli enti territoriali di attivarsi per il contrasto delle emergenze sanitarie, benché previsto da consolidate disposizioni di legge, come qualcosa di inutile o, addirittura, dannoso[21]. Ciò spiegherebbe perché esso, quando non è stato ridotto a mero diritto di partecipazione procedimentale all'emanazione dei DPCM, da esercitarsi mediante pareri e proposte, è stato comunque svuotato di quell'ampia discrezionalità che, storicamente, ne costituisce il tratto più caratteristico. I Sindaci, in particolare, hanno visto stravolto il proprio ruolo, allorché sono stati implicitamente chiamati ad esercitare il potere di ordinanza, di cui essi sono titolari quali «rappresentant[i] della comunità locale» (art. 50 Tuel, art. 117 d. lgs. 112/1998), allo scopo di assicurare la sostenibilità della scelta di allentare talune restrizioni, operata sempre dal Governo centrale. Scelta che, peraltro, essendo stata affidata ad un decreto-legge anziché ad un DPCM, non ha visto alcuna formale partecipazione, neppure consultiva, delle autonomie territoriali.

3. *Segue.* Il contrasto alle pandemie come competenza statale esclusiva.

Peraltro, un duro colpo alle aspirazioni degli enti territoriali di concorrere attivamente alla gestione dell'emergenza è stato inferto da due sentenze della Corte costituzionale.

La prima di esse, n. 37/2021[22], ha accolto pressoché integralmente le questioni di costituzionalità sollevate dal Governo nei confronti della legge regionale valdostana n. 11/2020, la quale dettava una disciplina autonoma delle «misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2», destinata a sostituire quella di fonte statale all'interno della Regione. Confermando considerazioni già in parte anticipate in sede cautelare[23], la Corte ha affermato che il contrasto di emergenze sanitarie aventi portata nazionale o, come nel caso del Covid-19, ancora più ampia, pur presentando molteplici addentellati con materie di potestà legislativa concorrente, quali «tutela della salute» e «protezione civile» (§ 7.2), va puntualmente ricondotto alla «profilassi internazionale», che l'art. 117, co. 2, lett. q) Cost. assegna, invece, alla competenza esclusiva dello Stato (§ 7).

I Giudici, richiamando taluni precedenti che avevano visto prevalere, anch'essi, la competenza del legislatore statale in ambito sanitario[24], osservano altresì che la recessività del

---

[21] In quest'ordine di idee, sembra, anche G. MARCHETTI, *Il ruolo dello Stato e delle Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19*, in *Federalismi*, n. 8/2022, pp. 46-47, che pure interpreta positivamente il parziale coinvolgimento di Regioni e Comuni nella fase di allentamento delle restrizioni (*ibid*., p. 49 ss.).

[22] Sentenza 12 marzo 2021, su cui v. in generale B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi*, aprile 2021, p. 2 ss., e A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, "annichilimento" della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum Quad. Cost*., n. 2/2021, p. 311 ss., oltre agli Autori puntualmente citati nelle note seguenti.

[23] Ordinanza 14 gennaio 2021, n. 4, la cui eccezionalità è opportunamente evidenziata da A. LO CALZO, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell'emergenza da Covid-19. Riflessioni in tema di fondamento e prassi del potere di sospensiva nel giudizio in via principale*, in *Gr. Pisa*, n. 2/2021, p. 87 ss.

[24] Si tratta delle sentenze 18 gennaio 2018, n. 5, § 7.2.2, III cpv., in tema di obbligo vaccinale, e 14 novembre 2003, n. 338, § 5.1, sull'accesso a determinati trattamenti terapeutici

livello di regolazione regionale sarebbe imposta da «ragioni logiche, prima [ancora] che giuridiche», ossia dall'«esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea», essa soltanto, «a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività» (§ 7.1)[25]. In taluni passaggi, infine, la Corte sembra valutare positivamente la strategia normativa di contrasto all'emergenza, sia per quanto concerne l'affiancamento di decreti-legge e DPCM, sia riguardo alla ristrettezza degli spazi lasciati a Regioni e Comuni (§ 9).

Una chiara conferma della legittimità costituzionale di tale meccanismo di regolazione, seppur sotto il profilo, in parte diverso, del rapporto tra fonti primarie e secondarie, è stata, poi, espressa dalla sentenza n. 198/2021[26]. Questa, richiamata la tradizionale distinzione tra «atti necessitati» e «ordinanze necessitate», basata sulla maggiore o minore discrezionalità concessa all'Autorità emittente, ha collocato i DPCM contenenti misure di contrasto al Covid-19 nella prima categoria, evidenziandone il carattere attuativo di misure legislativamente predeterminate, di contro al modello – già meno garantista, ma non per questo incostituzionale – rappresentato dalle ordinanze di protezione civile (§ 8 ss.)[27].

È interessante osservare che, in entrambe le decisioni, la Corte tende a ricostruire la perdurante partecipazione di Regioni e Comuni alla gestione dell'emergenza come ampliativa delle rispettive sfere giuridiche. Tuttavia, ciò può ritenersi vero solo nella prospettiva formale e, per così dire, Stato-centrica delineata dai Giudici, nella quale il legislatore nazionale, forte della propria competenza esclusiva, avrebbe anche potuto decidere di non concedere nulla ai livelli di governo locali[28]. Viceversa, si è poc'anzi osservato che, se raffrontate con quelle già in vigore, le nuove previsioni risultano mortificanti.

Secondo attenta dottrina la sentenza n. 37/2021, allorché riconduce alla «profilassi internazionale» l'adozione di «ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla», opererebbe una forzatura interpretativa, probabilmente «dettat[a] da ragioni di emergenza»[29], giacché finirebbe per attribuirvi «un *significato* e una *portata* prima sconosciuti»[30]. Per contro, l'affiancamento di tale sintagma, nella medesima lettera dell'art. 117, co. 2 Cost., a «dogane» e «protezione dei confini nazionali», ne legherebbe il significato al

---

[25] Sugli strumenti già in mano allo Stato per assicurare la gestione unitaria delle crisi, a dispetto delle diverse proposte di revisione costituzionale prospettate nel corso della pandemia, v. analiticamente A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *IPoF*, n. 1/2021, p. 3 ss.

[26] Sentenza 22 ottobre 2021, su cui v. almeno A. LAMBERTI, *La Corte costituzionale e il salvataggio forzato dei DPCM: osservazioni a margine di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, p. 9 ss.

[27] *Contra*, nel senso di ravvisare, invece, una violazione del principio di laicità, A. CAMAIANI - S. FOÀ, *Postfazione. La Corte costituzionale e la natura giuridica del d.P.C.M. emergenziale*, in Iid. (a cura di), *Gestione nazionale della pandemia, misure giuridiche tra Costituzione e Cedu. Profili critici*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 131 ss.

[28] Di una «"graziosa concessione"» alle Regioni, rimessa dalla Corte alla mera «"saggezza" del legislatore statale», scrive criticamente G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ord. n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 2/2021, p. 108.

[29] Cfr. D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale?*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 2/2021, p. 8. Nel medesimo ordine d'idee, sembra, A. MANGIA, *La legge regionale nel sistema delle norme d'ordinanza*, in *Reg.*, n. 3/2021, pp. 502-503, secondo il quale si tratterebbe di «una decisione di chiarezza insolita nel panorama dei rapporti tra Stato-Regione».

[30] In questi termini G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare*, cit., p. 101, cui cfr. C. SALAZAR, *La sent. n. 37/2021 completa il dittico valdostano: la legge regionale «anti-DPCM» è (parzialmente) incostituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, p. 689, e M. COSULICH, *Il governo della salute*, cit., pp. 577-578.

«rapporto con l'estero, tra il dentro e il fuori dello Stato», e lo stesso farebbero, in modo ancora più esplicito, svariate altre disposizioni di rango sia legislativo che regolamentare[31]. Al di fuori di tali ipotesi ben specifiche, dunque, e diversamente da quanto affermato dai Giudici, il contrasto alla diffusione di agenti patogeni rientrerebbe nella competenza concorrente delle Regioni, in quanto volto alla «tutela della salute». Del resto – è stato, ancora, osservato – in passato tale impostazione era stata condivisa dalla stessa Corte costituzionale, la quale, anche quando aveva riconosciuto la competenza esclusiva dello Stato sull'elaborazione di misure sanitarie tutte "interne" al territorio nazionale (p. es. in tema di vaccinazioni), aveva comunque richiesto un nesso con la dimensione transfrontaliera, rinvenendolo nell'attuazione di «programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale»[32]. Programmi che, nel caso del Covid-19, sono, invece, mancati[33]. La questione non è di poco momento, poiché se gli interventi normativi statali su zone rosse, chiusure, obblighi vaccinali *etc.* fossero stati ricondotti al terzo comma dell'articolo 117 e legittimati secondo lo schema della cd. chiamata in sussidiarietà, ovvero se si fosse ravvisata una "concorrenza di competenze", come pure avrebbe potuto farsi visto i molteplici incroci tra profilassi internazionale e materie di sicura competenza regionale (non solo protezione civile e sanità, ma anche istruzione, commercio, turismo)[34], ebbene, tutto ciò avrebbe richiesto quale condizione preliminare l'attivazione di un confronto paritario con le Regioni[35].

Le osservazioni poc'anzi richiamate sembrano condivisibili, ma a ben vedere esse dimostrano soltanto che la lettura fatta propria dalla Corte non sia l'unica possibile a fronte di un testo, quello del "nuovo" art. 117 Cost., che già altre volte ha dato prova di contenere locuzioni dal significato alquanto nebuloso[36]. Invero, gli alti tassi di contagiosità ed ospedalizzazione che connotano il Covid-19, se considerati insieme alla costante circolazione di persone e cose, quale fondamento dell'odierno modello economico globale, rendono non irragionevole sostenere che l'adozione, o meno, di misure di contenimento destinate ad attuarsi sul versante

---

[31] Cfr. puntualmente G. MENEGUS, *op. cit*., p. 102 ss., che richiama in tal senso l'art. 6, nn. 1)-3), DPR 14 gennaio 1972, n. 4; l'art. 30, lett. a) e b), DPR 24 luglio 1977, n. 616; l'art. 6, lett. a) e b), legge n. 833/1978, cit.; l'art. 126 d. lgs. 112/1998, cit., rubricato per l'appunto «Profilassi internazionale»; il II considerato del decreto Min. Sanità 2 maggio 1985.

[32] Sentenza n. 5/2018, cit., § 7.2.3. 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, p. 12, osservano, peraltro, che tale decisione avrebbe invocato l'argomento della competenza esclusiva "da profilassi internazionale" soltanto in via sussidiaria e complementare rispetto alla competenza "prevalente", individuata dalla Corte nella fissazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute».

[33] Lo rimarcano ancora L. CUOCOLO - F. GALLARATI*, op. cit.*, p. 11.

[34] Ricostruzione sostenuta dalla difesa della Regione e condivisa, in dottrina, da G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 3/2021, 116 ss.). Nel medesimo ordine di idee, sembra, E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in *Giustizia Insieme,* 2021, § 4, che pure mostra di condividere la decisione della Corte sul piano dell'opportunità.

[35] V. rispettivamente, *ex multis*, la sentenza 1° ottobre 2003, n. 303, e la sentenza 28 gennaio 2005, n. 50. Secondo C. CARUSO*, La leale collaborazione ai tempi del* judicial regionalism*. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quad. cost.*, n. 4/2021, p. 919, l'«allargamento generoso dei confini oggettivi della [profilassi internazionale]» operato dalla sentenza n. 37/2021 avrebbe avuto proprio l'intento di superare le «rigide maglie delle procedure concertative» e, quindi, legittimare «buona parte dei d.p.c.m., nel frattempo adottati con il semplice parere del presidente della conferenza delle Regioni».

[36] Puntuali riferimenti già in P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2006, 27 ss.

interno di uno Stato produca, comunque, effetti transfrontalieri e vada, quindi, qualificata come "profilassi internazionale". Inoltre, se è pur vero che né l'UE né le Nazioni Unite hanno elaborato piani d'azione giuridicamente vincolanti contro la pandemia, è, altresì, noto che molti Paesi, tra cui l'Italia, hanno comunque operato in coordinamento tra di loro[37]. Inoltre, a più riprese essi hanno limitato o, addirittura, vietato l'ingresso a coloro che provenivano da determinate aree, in ragione del relativo livello di contagi. In quest'ottica, impedire o, comunque, ostacolare la trasmissione del virus all'interno del territorio nazionale ha significato garantire ai cittadini la possibilità di recarsi all'estero, restando così ulteriormente avvalorata la portata "internazionale" delle misure. In futuro, essa potrebbe trovare espresso appiglio nel Trattato «sulla prevenzione, la preparazione e la risposta alle pandemie», il cui procedimento di stipula è tuttora in corso[38].

4. Luci ed ombre della partecipazione dei livelli di governo sub-statali alla gestione delle emergenze sanitarie.

La circostanza che il contrasto normativo alla pandemia sia avvenuta in conformità al dettato costituzionale non impedisce di interrogarsi, anche in prospettiva futura, sull'esigenza di delineare un nuovo modello di gestione delle crisi sanitarie, ispirato ad una maggiore partecipazione dei livelli di governo sub-statali. Invero, verso questa direzione sembrano convergere diversi elementi.

Anzitutto, viene in rilievo l'art. 5 Cost., il quale impegna la Repubblica ad «adegua[re] i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», senza alcuna distinzione tra periodi, per così dire, ordinari, e periodi di emergenza[39]. Com'è noto, tale articolo ha trovato svolgimento nella riforma costituzionale del 2001, laddove essa ha valorizzato gli spazi di autonomia di Regioni ed enti locali: si pensi, rispettivamente, all'istituzione di materie di competenza regionale residuale *ex* art. 117, co. 4 Cost., ed al principio di sussidiarietà verticale, di cui al novellato art. 118, co. 1 Cost.[40]

---

[37] Osserva autorevolmente A. MARTINELLI, *L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Federalismi*, n. 4/2022, p. 548, che «la pandemia ha rafforzato l'integrazione europea», come risalta sia dalla definizione di regole e contratti-quadro comuni per l'acquisto di alcuni presidi sanitari, sia dalle cospicue risorse impegnate nel *Next Generetion EU* (*ibid*., p. 549 ss.). A ciò si aggiunga l'introduzione di un'unica certificazione vaccinale (sulla quale, volendo, I. SPADARO, Green pass *in Italia e all'estero, tra garanzie costituzionali e obbligatorietà vaccinale indiretta*, in *Federalismi*, n. 29/2021, p. 57 ss.), e, a livello globale, il noto programma COVAX, che nelle intenzioni dell'OMS avrebbe dovuto assicurare un'equa disponibilità di vaccini anche nei PVS: v. A. RUTSCHMAN, *The COVID-19 Vaccine Race: Intellectual Property, Collaboration(s), Nationalism and Misinformation*, in *U. J. L. & Pol'y*, n. 64/2021, p. 195 ss.

[38] V. la decisione SSA2(5), approvata dalla *World Health Assembly* il 1° dicembre 2021. Il Trattato, una volta sottoscritto dall'Unione europea, giusta decisione (UE) 2022/451 del 3 marzo 2022 del Consiglio, ne vincolerà tutti gli Stati membri, *ex* art. 216 TFUE.

[39] Sull'importanza giuridica del decentramento per effetto dell'inserimento tra i principi fondamentali della Costituzione v. di recente S. VERNILE, *L'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze del decentramento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2021, p. 60 ss., che peraltro si mostra critica nei confronti del relativo grado di attuazione legislativa, ritenendolo insufficiente (*ibid*., p. 81 ss.).

[40] Sulle origini e sull'evoluzione del regionalismo italiano v. ampiamente T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli - Torino, ESI - Università di Torino, 2020, p. 11 ss.

In secondo luogo, occorre considerare che i Presidenti delle Giunte regionali ed i Sindaci, a differenza del Presidente del Consiglio dei ministri, sono eletti direttamente dai cittadini e, anche per tale ragione, conservano spesso un particolare *appeal* politico all'interno delle rispettive comunità. Persino nell'attuale momento storico, segnato da moti populisti d'insofferenza verso i tradizionali circuiti di intermediazione democratica, tali figure sembrano riuscire a mantenere aperti canali di dialogo con i cittadini e la cd. società civile, sottraendosi a quella percezione di alterità e lontananza che è nutrita da alcune parti della popolazione nei confronti della classe politica. In situazioni di emergenza, ciò potrebbe favorire l'accettazione e, quindi, l'osservanza di eventuali provvedimenti restrittivi, sopperendo, altresì, ad un'eventuale instabilità del Governo nazionale.

Un'implicita conferma di quanto appena affermato si ricava dalla scelta del Ministro della Salute italiano, cui si è già accennato, di far controfirmare ai Presidenti delle Regioni interessate le ordinanze con cui si introducevano, per la prima volta, misure di forte impatto psicologico, quali confinamenti e quarantene. E probabilmente non è un caso che l'Esecutivo allora in carica fosse nato orfano di una chiara designazione popolare, sia perché guidato da una figura diversa da quella inizialmente indicata dal partito di maggioranza, sia perché sostenuto da forze politiche che in campagna elettorale avevano escluso ogni possibilità di alleanza.

Non è, comunque, solo una questione di consensi né di legittimazione democratica, della quale il Governo resta pur sempre munito – com'è noto – in forza del rapporto fiduciario[41]. Una maggiore vicinanza di chi elabora i provvedimenti al sostrato economico, sociale ed umano su cui essi sono destinati ad incidere, nonché alle stesse fonti di rischio (i focolai), può contribuire ad adeguare gli interventi alle specifiche realtà, graduando ed orientando con la massima precisione eventuali limitazioni a diritti fondamentali[42]. Questa sembra essere, per l'appunto, la *ratio* della disciplina previgente in tema di emergenze sanitarie, nonché l'intento di quei Presidenti regionali e Sindaci che, a più riprese, hanno tentato di derogare alle misure nazionali, giudicandole eccessive a fronte dell'effettivo numero dei contagi registrato nelle rispettive circoscrizioni territoriali[43].

Ciò detto, deve comunque avvertirsi che un modello opposto a quello appena sperimentato, il quale privilegiasse i livelli di governo locali *tout-court*, potrebbe rivelarsi inefficiente, per almeno tre ragioni. Una è, in parte, già emersa: per fronteggiare una crisi che investa l'intero territorio nazionale occorre una risposta quanto più possibile unitaria, non solo dal punto di vista normativo, come addotto dalla Consulta anche con riferimento alla compressione

---

[41] Sulla diversa intensità della legittimazione democratica di Presidente del Consiglio e Presidenti regionali v. tuttavia, problematicamente, L. VIOLINI, *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese*, in *Reg*., n. 1-2/2021, p. 262.

[42] In questo senso M. BELLETTI, *La riforma del Titolo V «sotto attacco». Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in *Reg*., n. 1-2/2021, pp. 35-36, e A. M. CECERE, *Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali*, in *Riv. AIC,* n. 3/2021, p. 359, cui cfr. più in generale, sul regionalismo come strumento per consentire alla Repubblica di «dare risposte alle specificità territoriali», A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in L. Carpentieri - D. Conte (a cura di), *Dal federalismo al regionalismo. Prospettive nazionali ed esperienze europee*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 49, e R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, p. 34 ss.

[43] Cfr. l'ord. Veneto 27 aprile 2020, n. 43, e l'ord. Calabria 29 aprile 2020, n. 37, entrambe annullate, cui *adde*, anche per opportuni rinvii giurisprudenziali, F. FURLAN, *Il potere di ordinanza*, cit., p. 85 ss.

di talune libertà costituzionali, ma anche sul piano della qualità e quantità delle risorse (umane, strumentali, finanziarie) suscettibili di essere mobilitate. E infatti, benché per molti anni proprio la sanità abbia costituito l'unico ambito in cui sono stati definiti, con legge, i «livelli essenziali delle prestazioni» *ex* art. 117, co. 2, lett. m) Cost., sul territorio nazionale si registrano ancora forti disparità[44]. Inoltre, l'esperienza degli ultimi anni conferma che vigilare sul rispetto di misure limitative rivolte all'intera popolazione (*lockdown*), o anche solo ad un'ampia parte di essa (p. es. quarantena, distanze di sicurezza), costituisce un compito estremamente arduo; compito il cui affidamento alle sole polizie locali ed agli altri operatori di P.S. già dislocati sul territorio (in difetto, cioè, di specifici interventi di rinforzo e coordinamento da parte dello Stato) darebbe luogo a numerose "zone franche" e, nel complesso, sarebbe impraticabile[45].

A parte si porrebbe, poi, la difficoltà, specie per i Comuni, di dotarsi di consulenti scientifici adeguatamente qualificati, il cui parere sarebbe, peraltro, tanto più necessario in quanto si tratterebbe di emanare ordinanze limitative di diritti. In caso contrario, tali provvedimenti potrebbero essere facilmente impugnati per eccesso di potere[46].

Infine, giova considerare che Presidenti regionali e Sindaci, proprio perché soggetti ad elezione diretta, sono più esposti alle pressioni esercitate da eventuali gruppi d'interesse[47] e a quelle, seppur fisiologiche, dell'opinione pubblica. Essi, pertanto, potrebbero cedere alla tentazione di evitare (o di procrastinare) l'introduzione di misure restrittive che, per quanto necessarie sul piano epidemiologico, sarebbero tuttavia sgradite ai cittadini; oppure, all'opposto, potrebbero scegliere di "cavalcare" moti di paura collettiva a scopi politico-elettorali attraverso provvedimenti draconiani[48]. Una volta di più, l'agenda politica rischierebbe di essere condizionata da pulsioni populiste e da fenomeni distorsivi, quali la disinformazione e la polarizzazione delle opinioni, che certo non costituirebbero una novità[49] ma che, proprio in situazioni di crisi, potrebbero rivelarsi particolarmente dannosi.

In altri termini, occorre trovare un punto di equilibrio nel governo delle emergenze (non solo sanitarie), ponendo fine all'odierno monopolio statale senza, però, disattendere le

---

[44] Sul tema v. di recente P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante 'buone intenzioni'*, in *Federalismi*, n. 11/2022, p. 187 ss., e, anche per ulteriori riferimenti, L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 227 ss.

[45] È significativo, al riguardo, quanto a suo tempo dichiarato agli organi di stampa dal Presidente della Lombardia, con l'intento di attribuire al Governo la responsabilità per la tardiva attivazione delle misure di contenimento nel Bergamasco: «[A]nche se avessi fatto un provvedimento [di dichiarazione di zona rossa], come lo facevo eseguire? Non ho a disposizione polizia, esercito e carabinieri per far rispettare una zona rossa così vasta» (ripreso da F. FURLAN, *Il potere di ordinanza*, cit., p. 78).

[46] Cfr. l'estrema attenzione riservata dalla giurisprudenza amministrativa, per l'appunto, ai vizi istruttori di provvedimenti locali volti al contenimento dei contagi, secondo l'ampia ricostruzione di C. NAPOLITANO, *Regioni, scuola e COVID-19: il Giudice Amministrativo tra diritto allo studio e tutela della salute (Nota Cons. Stato 6453/2020)*, in *Giustizia Insieme*, 2020, § 6.

[47] Si considerino, al riguardo, i fenomeni di «degenerazione clientelare» e di «malcostume politico» post Riforma del Titolo V, cui accenna V. TONDI DELLA MURA, *L'«eccezionale provvisorietà» della regionalizzazione italiana*, in *Reg.*, n. 1-2/2020, p. 246.

[48] Cfr., circostanziatamente, S. BARTOLE, *Una politica per l'ordinamento regionale*, in *Reg.*, n. 1-2/2021, p. 20, e R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, *ibid*., n. 3/2021, p. 498.

[49] Nell'impossibilità di dar conto, in questa sede, dell'ampio dibattito dottrinale sul tema, sia consentito rinviare a I. SPADARO, *Comunicazione politica e democrazia digitale*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, n. 1/2020, p. 13 ss., ed ulteriori riferimenti ivi operati.

esigenze di speditezza, incisività ed uniformità regolatoria che, nei fatti, ne hanno determinato l'affermazione. La via da seguire è quella tracciata dal principio costituzionale di leale collaborazione[50], la cui concreta attuazione, tuttavia, tende ancora ad essere quantomeno problematica.

5. Insufficienza degli attuali strumenti di collaborazione.

Come si è già accennato, dei tre sistemi normativi di gestione delle emergenze sanitarie, quello più risalente, incentrato sull'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti, non prevede addirittura alcun raccordo preventivo tra i diversi enti territoriali, residuando soltanto la facoltà, per l'ente che ritenga lese le proprie prerogative, di impugnare i singoli provvedimenti dinanzi al giudice amministrativo, oltre al potere di annullamento esercitabile discrezionalmente dal Consiglio dei ministri nei confronti degli atti degli enti locali che compromettano «l'unità dell'ordinamento» (art. 138 Tuel)[51]. Con riferimento al Covid-19, invece, il decreto-legge n. 19/2020 prevede che i DPCM recanti «misure di contenimento» debbano emanarsi «sentiti» i Presidenti delle regioni interessate o il Presidente della Conferenza delle regioni nel caso riguardino l'intero territorio nazionale. Infine, l'art. 25 d. lgs. 1/2018 richiede il raggiungimento di intese tra Stato e Regioni per l'emanazione delle sole ordinanze di protezione civile (statali), ma non anche per i «provvedimenti con finalità analoghe» eventualmente contemplati nei singoli ordinamenti regionali[52].

Ora, è evidente che, laddove difettino appositi canali di dialogo, la leale cooperazione si riduce ad interlocuzioni, del tutto facoltative, tra i rappresentanti dei vari enti territoriali. Le cose stanno diversamente, quantomeno sul piano giuridico, nelle ipotesi in cui il legislatore preveda pareri obbligatori o il raggiungimento di veri e propri accordi, poiché tali adempimenti consentono all'ente escluso dal procedimento di emanazione dell'atto di incidere ugualmente su di esso, anche solo nel senso di rendere necessario un *quid pluris* istruttorio o motivazionale[53]. Si consideri, ad esempio, l'emanazione di un DPCM *ex* decreto-legge n. 19/2020, sulla cui bozza la Regione interessata abbia espresso ed argomentato la propria contrarietà.

---

[50] La letteratura sul tema è assai vasta. Per un inquadramento generale, in ordine ai rapporti tra Stato ed enti territoriali v. almeno Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl. Agg*., vol. VI, Torino, UTET Giuridica, 2015, p. 250 ss.; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Jovene, 2018, p. 5 ss., e R. CARIDÀ, *Leale collaborazione*, cit., p. 83 ss. Con più specifico riferimento al tema oggetto di queste riflessioni, v. inoltre R. DI GIGLIO, *Il principio di leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa nella dialettica tra Stato e Regione*, in *Foro amm.*, n. 10/2020, p. 1959 ss., e G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in *Federalismi*, n. 25/2022, p. 25 ss.

[51] Ciò che è effettivamente avvenuto, conformemente al parere Cons. St. 7 aprile 2020, n. 735, con riferimento ad un'ordinanza del Sindaco di Messina che aveva imposto forti restrizioni all'attraversamento dello Stretto. Sulla vicenda v. per tutti 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 reg*., n. 1/2020, p. 555 ss., cui si rinvia anche per un'analisi aggiornata dell'istituto.

[52] Il comma 11 affida la disciplina di tali strumenti, inediti, allo stesso legislatore regionale, sulla base di direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri.

[53] Cfr., seppur con riferimento ad un'ipotesi di leale collaborazione tra organi, C. cost., sentenza 27 luglio 1972, n. 379, che, nel silenzio della legge, ha avvertito la necessità di delineare essa stessa una possibile procedura di «concertazione» tra CSM e Ministro della Giustizia per l'assegnazione di incarichi direttivi ai magistrati. Sulla

Sul piano pratico, tuttavia, anche tali strumenti si rivelano spesso insoddisfacenti. Da una parte, la stessa Corte costituzionale ha negato l'obbligatorietà della leale collaborazione in tutte le materie di competenza statale esclusiva e, in linea di principio, anche per l'esercizio della funzione legislativa[54]. E nel caso del Covid-19, ciò è gravido di conseguenze: basti pensare, rispettivamente, alla più volte citata «profilassi internazionale», nonché alla prima parte del binomio "decreto-legge / DPCM". Dall'altra, sta di fatto che il Governo, nelle interlocuzioni con le singole Regioni e, massimamente, con gli enti locali, occupa una posizione di forza non solo, com'è ovvio, dal punto di vista giuridico ed economico, ma anche su quello politico, vista la struttura centralizzata dei principali partiti[55].

Anche la Conferenza Stato-Regioni, mediante la quale gli enti territoriali possono far valere le proprie posizioni congiuntamente e, quindi, con maggiore fermezza, nonché su un piano di formale parità nei confronti del Governo, sconta diversi limiti. L'art. 12 della legge n. 400/1988, infatti, configura tale organismo come mera articolazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, i cui uffici ne istruiscono le riunioni, ed è sempre il Presidente del Consiglio (dunque, lo Stato) a disporne la convocazione, fissare l'ordine del giorno e guidare, poi, i lavori, in tempi spesso alquanto lunghi e, quindi, inadatti alle situazioni emergenziali. Non a caso, l'art. 3 del decreto legislativo n. 281/1997 abilita il Consiglio dei ministri a deliberare anche in assenza di intesa qualora esso ravvisi motivi di urgenza (comma 4) o la discussione si protragga infruttuosamente da oltre trenta giorni (comma 3), mentre l'art. 2 ammette che, sempre per motivi d'urgenza, la Conferenza sia consultata solo successivamente all'emanazione dell'atto su cui è richiesto il suo parere (commi 5 e 6).

Più in generale, l'attuale disciplina, prevedendo la partecipazione dei soli Esecutivi, finisce per emarginare dai processi decisionali le Assemblee elettive (Parlamento e Consigli)[56]. Si aggrava, così, quel *deficit* di trasparenza e, quindi, di *accountability* che è già di per sé determinato dalla mancata pubblicità di verbali ed atti preparatori[57], nonché dalla tendenza, puntualmente segnalata in dottrina, a "ratificare" in Conferenza accordi maturati in sede extra-istituzionale[58], talora persino con l'intervento di soggetti terzi come p. es. i segretari di partito.

---

pronuncia v., *ex multis*, P. GRASSO, *Significato letterale della legge e prassi in un conflitto tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro di grazia e giustizia*, in *Giur. cost*., n. 4/1992, p. 3336 ss.; L. CARLASSARE, *La giustizia e il "suo" ministro*, *ibid*., p. 3319 ss.; A. CARIOLA, *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spoliticizzata*, *ibid*., p. 3044 ss.

[54] Orientamento ribadito, da ultimo, dalla sentenza 14 luglio 2017, n. 192, § 9.2.3, III cpv., cui si è fatta eccezione per i soli decreti legislativi: cfr. la sentenza 25 novembre 2016, n. 251, § 4.2.2. Sul tema v., anche per ulteriori rinvii, AMBROSI (2021, 65 ss.), cui cfr. F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa*, cit., p. 63 ss., e L. ANTONINI - M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la* remuntada *delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 12/2018, p. 10 ss.

[55] Vi accenna A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Reg*., n. 1-2/2021, p. 155, cui cfr. già il condizionamento del «ruolo delle autonomie» e la relativa torsione in senso pro-unitario determinati, per l'appunto, dalla «sicura vocazione nazionale del sistema dei partiti» secondo G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Milano, Wolters Kluwer, 2017[9], p. 874 ss.

[56] Lo evidenziano, tra gli altri, C. PINELLI, *Autonomia e decentramento. I due principi incontestati di un controverso regionalismo*, in *Giur. cost.*, n. 3/2021, p. 1471; E. GIARDINO, *Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2021, p. 113; C. CARUSO, *La leale collaborazione*, cit., p. 220.

[57] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, n. 1-2/2021, p. 231, e C. CARUSO, *op. cit.,* pp. 921-922.

[58] In questo senso E. GIARDINO, *op. cit.*, p. 112.

Va, poi, segnalato che spesso i Presidenti regionali non prendono parte alle sedute, lasciandosi rappresentare dal Presidente della Conferenza delle Regioni quale portavoce della posizione maggioritaria. Ciò oscura, di fatto, eventuali divergenze e conferisce una funzione sostanzialmente pubblicistica ad un ente che, in linea di diritto, ne è privo[59]. Anche per tale motivo, e *a fortiori*, l'elevazione del Presidente della Conferenza delle Regioni ad unico interlocutore del Governo sulle misure nazionali anti-Covid-19, operata dal decreto-legge n. 19/2020, non può che suscitare perplessità.

Le considerazioni appena svolte valgono, *mutatis mutandis*, anche per la Conferenza Stato - città ed autonomie locali e per la Conferenza unificata, cui peraltro le attuali norme in tema di emergenza sanitaria non riservano alcun ruolo e nelle quali la rappresentanza degli enti locali è, per di più, mediata da associazioni di categoria[60].

6. Possibili soluzioni. L'allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

La lacunosità degli attuali strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo spiega perché, dinanzi alla necessità di assumere decisioni complesse in tempi brevi, posta dalla pandemia, le ragioni del decentramento siano apparse recessive. Per contro, esse attestano l'esigenza di pensare ad un regionalismo che non cessi di essere tale sulla soglia delle situazioni di crisi[61] ma, anzi, ne favorisca esso stesso il superamento, adattando, se del caso, tempi e modalità di azione senza intaccare, però, il *quantum* della partecipazione delle autonomie territoriali al perseguimento dell'interesse pubblico[62].

In prospettiva *de iure condendo*, le soluzioni potrebbero essere molteplici, a cominciare dalla costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze[63], da una disciplina più dettagliata del funzionamento di ciascuna di esse[64] e, soprattutto, dall'introduzione di quel Senato delle autonomie di cui si discute da tempo e che la compressione della rappresentanza territoriale

---

[59] La natura giuridica della Conferenza delle Regioni è tuttora dubbia. Nel relativo sito *web*, essa si qualifica «organismo di coordinamento politico», mentre la dottrina maggioritaria sembra inquadrarla come associazione di diritto privato non riconosciuta. G. CAPRIO, *Una* vera *Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, p. 5 ss., vi ravvisa, addirittura, una semplice «modalità di incontro informale dei rappresentanti delle regioni».

[60] L'art. 8 d. lgs. 281/1997, cit., include, in particolare, i Presidenti di ANCI, UPI e UNCEM, più quattordici sindaci e sei presidenti di provincia, designati dalle rispettive Associazioni.

[61] Cfr. l'irretrattabilità costituzionale del principio autonomistico anche in tali frangenti, già a suo tempo rimarcata da G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Riv. AIC*, n. 2/2015, p. 21.

[62] La locuzione è utilizzata, invece, con accezione negativa da A. FONZI, *Aspetti problematici delle linee guida Covid con particolare riferimento ai rapporti fra Stato e regioni. Principio autonomistico versus accentramento delle funzioni nel "regionalismo dell'emergenza"*, in *Corti supreme e salute*, n. 3/2020, p. 671 ss.

[63] Cfr. l'*incipit* dei disegni di legge C.2422 e S.1825, depositati rispettivamente il 4 marzo e il 22 maggio 2020, e le considerazioni operate, al riguardo, da F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *Federalismi*, n. 28/2020, p. 41 ss. Favorevoli alla soluzione prospettata nel testo, tra gli altri, F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa*, cit., p. 132, e L. VIOLINI, *50 anni di vita delle Regioni*, cit., p. 270, cui cfr. però A. DEFFENU - S. PAJNO, *Il regionalismo italiano a vent'anni dalla riforma del Titolo V: prime riflessioni*, in R*eg.*, n. 1-2/2021, p. 92, che la ritengono largamente insufficiente.

[64] Evidenzia una pressante «necessità di regolamentazione», che riduca il peso tuttora detenuto dalla «prassi», già R. CARIDÀ, *Leale collaborazione*, cit., p. 124 ss.

insita nella recente riduzione dei parlamentari rende, invero, ancor più opportuna[65]. Tuttavia, al momento si tratta di eventualità poco realistiche. Da una parte, va preso atto che nessuno dei principali partiti che hanno concorso alle elezioni per la XIX legislatura sembra averne fatto delle priorità; dall'altra, i tentativi di riforma del Parlamento sinora operati nella direzione appena prospettata si sono arrestati, entrambi, dinanzi all'esito negativo dei relativi referendum[66].

Non resta, allora, che provare ad interrogarsi sui correttivi praticabili a Costituzione invariata. Al riguardo viene in rilievo, anzitutto, l'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, a norma del quale i regolamenti camerali «possono» prevedere l'allargamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali a «rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali» (comma 1)[67]. In tale nuova composizione, l'organo acquisirebbe un potere di veto su tutti i disegni di legge in materie di potestà concorrente, superabile dal *plenum* solo con un'approvazione a maggioranza assoluta (comma 2). In tal modo, si assicurerebbe un'effettiva partecipazione delle comunità locali a decisioni-chiave assunte a livello centrale: si pensi, ad esempio, alla conversione e all'eventuale modifica di decreti-legge, come quelli utilizzati – per l'appunto – per il contrasto al Covid-19. Inoltre, l'occasione sarebbe propizia per rivalutare il ruolo delle Assemblee[68], controbilanciando quello degli Esecutivi e, in particolare, del Governo nazionale, qualora si facesse leva sull'ampiezza della formula legislativa per includere tra i suddetti «rappresentanti» membri dei Consigli, quantomeno regionali.

Invero, la soluzione appena prospettata potrebbe prestare il fianco a diverse obiezioni. La prima è che, a fronte dell'attuale orientamento della giurisprudenza costituzionale, la gestione delle grandi emergenze sanitarie esulerebbe, comunque, dal margine d'intervento della "nuova" Commissione, riposando su un titolo di competenza statale esclusiva. Senonché, a ben vedere l'art. 11 l. cost. 3/2001 non limita il suddetto potere di veto ai soli progetti legislativi "vertenti" su un materie concorrenti, estendendolo, piuttosto, a tutti quelli che le "riguardino". Sicché, valorizzando il dato testuale potrebbe consentirsi la partecipazione degli enti territoriali anche in presenza di mere connessioni con materie di competenza regionale; connessioni che nel caso di specie, come si è già accennato, non mancano[69].

In questo senso, del resto, depongono anche esigenze di interpretazione sistematica e teleologica, atteso che *ratio* della disposizione è, indubbiamente, l'ampliamento del ruolo e delle prerogative delle autonomie territoriali. La stessa Corte costituzionale, in più di

---

[65] Cfr. N. PIGNATELLI, *Brevi note sul regionalismo nell'emergenza sanitaria*, in *P.A.*, n. 2/2020, p. 105, e F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione*, cit., p. 46, cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti sul tema. Per alcune interessanti proposte regolatorie v., infine, L. VIOLINI, *50 anni di vita delle Regioni*, cit., pp. 265-266.

[66] V. i disegni di legge costituzionale S.2544-D e C.2613-D, approvati rispettivamente nel 2005 e nel 2016. In dottrina v. per tutti, all'interno di un panorama assai vasto, M. MANETTI, *Il Senato federale all'italiana*, in *Federalismi*, n. 8/2005, p. 4 ss., e S. PAJNO, *Il Senato delle autonomie territoriali. Come poteva essere, come sarà e come potrebbe essere la nuova Camera Alta della Repubblica italiana*, in *Quest. Giust*., n. 2/2016, p. 85 ss.

[67] Sul tema v. ampiamente R. CARIDÀ, *Leale collaborazione*, cit., p. 58 ss., ed ulteriori Autori ivi citati.

[68] Cfr. quanto auspicato, in generale, da A. MORELLI, *Quale futuro*, cit., p. 166.

[69] V. *supra*, § 3, e cfr. puntualmente A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione quale "bussola" nell'emergenza*, in *Diritti reg*., n. 3/2020, p. 372.

un'occasione, ha riconosciuto che «anche in situazioni di emergenza la Regione non è […] estranea», stante l'«organizzazione policentrica della protezione civile»[70].

Una seconda obiezione, più significativa, concerne la difficoltà di determinare la quantità dei seggi "aggiuntivi" ed i relativi criteri di riparto. Sul piano tecnico-giuridico, ed in controtendenza rispetto alle proposte formulate nel corso della XVIII legislatura[71], pare auspicabile una prevalenza dei membri ordinari (deputati e senatori), al fine di evitare uno snaturamento del carattere parlamentare dell'organo. Del pari, l'esigenza di non generare una sorta di "terza Camera" consiglierebbe di sterilizzare, per quanto possibile, la "politicità" (*rectius*, "partiticità") della componente autonomistica, p. es. prevedendo la partecipazione dei soli Presidenti dei Consigli regionali e, per gli enti locali, di membri designati dalle rispettive Associazioni (ANCI, UNCEM, UPI), imponendo per legge, a questi ultimi, procedure di consultazione interna prima di ciascuna seduta. Per contro, l'inserimento di Presidenti di Giunta e Sindaci, pur possibile in astratto, nella pratica genererebbe asimmetrie rispetto all'esclusione del Governo nazionale, oltre a sovrapposizioni col sistema delle Conferenze. Come si vede, il ventaglio delle alternative è ampio e gli equilibri in gioco assai delicati. Ciò contribuisce a spiegare, forse, perché le norme in questione siano ancora prive di una disciplina attuativa[72].

L'inconveniente più significativo, comunque, è un altro e risiede nel rischio che pareri contrari della Commissione, riformata nel senso qui suggerito, finiscano per rallentare eccessivamente l'attività legislativa, in contrasto con le esigenze di speditezza decisionale proprie dell'emergenza[73]; senza contare le ricadute sulla certezza dei rapporti giuridici derivanti dall'eventuale decadenza di decreti-legge.

7. *Segue.* La responsabilità politico-elettorale come spinta alla leale collaborazione anche in ambito legislativo.

Per superare le suddette criticità senza, però, rinunciare del tutto alle opportunità offerte da un canale di dialogo parlamentare tra Stato ed autonomie territoriali, potrebbe tenersi ferma l'attuale composizione dell'organo, ripiegando sul ricorso sistematico a quell'«attività conoscitiva» cui esso, del resto, è già abilitato dall'art. 52, co. 3 della legge n. 62/1953[74]. Nell'esaminare un disegno di legge che intercetti la competenza di enti sub-statali, la Commissione potrebbe, cioè, acquisire informazioni, pareri ed eventuali proposte dai rappresentanti delle comunità locali. Invero, essa ha già accennato a muoversi in questa direzione allorché,

---

[70] V. rispettivamente la sentenza 2 dicembre 2019, n. 246, § 5, IV cpv., e la sentenza 21 gennaio 2016, n. 8, § 8.1.1, I cpv., cui cfr. ancora la cit. sentenza n. 37/2021, § 7.2.

[71] Il disegno di legge S.21 (dep. 23 marzo 2018) prevedeva una composizione paritaria, mentre il progetto di legge C.602 (dep. 10 maggio 2018) addirittura la preponderanza dei membri "aggiunti".

[72] Per approfondimenti, non può che rinviarsi a B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 223.

[73] Cfr., peraltro con riferimento già al "tempo ordinario", R. BIN, *Intervento*, in AA.VV., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 26.

[74] Comma introdotto in sede di conversione del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, cui cfr. già l'istituto dell'«indagine conoscitiva», previsto per tutte le Commissioni dall'art. 48 Reg. Senato e dall'art. 144 Reg. Camera. Nella medesima prospettiva si è posta, in una relazione del 10 maggio 2017, la stessa Commissione (doc. XVI-bis, n. 11), ma il regolamento interno successivamente approvato ha deluso le aspettative (v. subito nel testo).

nel 2017, si è munita di un apposito Regolamento interno «per la consultazione delle autonomie territoriali»[75]. Tuttavia, tale Regolamento contiene una disciplina ancora scarna e poco incisiva, nella misura in cui, da una parte, si limita a confermare la "facoltà" stabilita dal legislatore, senza vincolarne in alcun modo l'esercizio, e, dall'altra, lascia impregiudicata l'eventualità che il confronto con gli enti sub-statali sia interamente mediato dalle relative Associazioni (art. 3). Peraltro, detta facoltà, nel corso dell'intera pandemia, è stata esercitata appena due volte e, per giunta, in relazione a tematiche diverse, mentre l'unico interlocutore sull'emergenza Covid-19 è rimasto il Governo.

Risultati più significativi si avrebbero, invece, qualora si prevedesse l'obbligatorietà delle consultazioni, insieme a criteri precisi per la selezione dei rappresentanti territoriali. Al riguardo, deve ribadirsi quanto già auspicato per l'eventuale allargamento della Commissione; con la differenza che, poiché gli enti territoriali non acquisirebbero diritto di voto, essi potrebbero essere coinvolti in numero maggiore, senza il rischio di soverchiare la componente parlamentare. In quest'ottica, la mediazione di associazioni di categoria – ivi compresa la Conferenza dei Parlamenti regionali[76] – dovrebbe intendersi come *extrema ratio*, cui ricorrere solo qualora gli enti da sentire siano troppo numerosi (p. es. i Comuni rientranti in una "zona rossa" assai ampia). In alternativa, potrebbe valutarsi di selezionarne solo alcuni, purché si tratti di un campione rappresentativo dal punto di vista demografico, economico e geografico; ovvero, ancora, potrebbe valorizzarsi la caratterizzazione di Città metropolitane e Province quali enti di secondo livello e, quindi, muniti di un'intrinseca rappresentatività dei Comuni rientranti nelle relative circoscrizioni alla luce della recente riforma Delrio[77]. In ogni caso, i criteri in questione dovrebbero essere quanto più possibile oggettivi e inderogabili, per evitare che il risultato delle istruttorie possa essere falsato allargando o restringendo *ad hoc* la rosa degli *audiendi*, p. es. in ragione del rispettivo colore politico.

La soluzione appena proposta avrebbe il pregio di potersi attuare *iure condito*, attesa l'ampia discrezionalità di cui già gode la Commissione. Cionondimeno, una formale modifica del regolamento è auspicabile, anche per consentire l'introduzione di norme volte ad impedire che la fase di ascolto dei territori si dilati sino a pregiudicare, come si diceva, l'incisività degli interventi. Ad esempio, in periodi di crisi, non solo sanitaria, potrebbe prevedersi un contingentamento dei tempi di discussione, insieme allo svolgimento delle audizioni in videocollegamento o, financo, per iscritto, specie qualora esse avessero contenuto per lo più descrittivo, vertendo, ad esempio, sull'impatto di una certa emergenza a livello locale, potenziali *best practices* ecc. A consolidamento di tale disciplina potrebbe, poi, introdursi l'obbligo, per la Commissione, di pubblicare e trasmettere alle Camere *report* periodici, in cui si dia conto delle

---

[75] Più precisamente, il Regolamento è stato approvato nella seduta del 13 dicembre 2017, a norma dell'art. 15-bis del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, e resterà in vigore fino all'«attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (art. 1).

[76] L'Associazione, denominata anche «Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome» (art. 1, co. 1 dello Statuto), è stata fondata nel gennaio 1994 ed ha sede a Roma.

[77] Il riferimento è, rispettivamente, al comma 20 e ai commi 56 ss. della legge 7 aprile 2014, n. 56, in virtù dei quali alla formazione degli organi di governo di Città metropolitane e Province concorrono Sindaci e Consiglieri comunali. Sulle questioni sollevate da tale disciplina e sulla recente sentenza della Corte costituzionale che ne ha auspicato la modifica v., tuttavia, M. De Donno, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?,* in *Federalismi*, n. 3/2022, p. 92 ss.

ragioni che hanno indotto a respingere o ad accogliere ciascuno degli *input* (proposte, rilievi) eventualmente ricevuti dagli enti territoriali. Tale adempimento, benché non coercibile né, tanto meno, sanzionabile sul piano della validità delle leggi, avrebbe comunque l'effetto di accrescere la trasparenza dei processi decisionali e fornirebbe, altresì, elementi concreti ai cittadini, sulla base dei quali valutare le scelte compiute dal Parlamento e, indirettamente, dal Governo[78]. Si attenuerebbe, così, grazie allo strumento della responsabilità politico-elettorale, la lacuna costituita dall'inapplicabilità del principio collaborativo alla funzione legislativa, pur preservando l'intrinseca libertà delle scelte politiche sottesa a quest'ultima[79].

7.1. Leale collaborazione e concreto funzionamento della forma di governo.

Alla proposta che qui si sostiene potrebbe, forse, obiettarsi che la Commissione bicamerale per le questioni regionali, pur dopo che se ne fosse integrata la composizione o ridisciplinato il funzionamento, sarebbe destinata ad avere un'incidenza limitata sulla vita pubblica, e ciò anzitutto per effetto del peso ormai acquisito dall'Esecutivo nell'ambito dei rapporti sottesi alla forma di governo, a scapito del Parlamento tutto. Ciò è probabilmente vero ma, oltre ad integrare una mera situazione di fatto, che nulla toglie alla perdurante centralità delle Camere sul piano giuridico, può ribadirsi che essa pare l'unica soluzione praticabile nell'immediato, senza attendere, cioè, il tempo necessario all'approvazione di modifiche legislative o, vieppiù, costituzionali. Modifiche che allo stato – deve, soprattutto, evidenziarsi – neppure figurano nell'agenda parlamentare.

Del resto, guardando all'esperienza maturata, almeno, in alcuni momenti della crisi pandemica non pare azzardato affermare che l'audizione sistematica di Sindaci, Presidenti di Provincia e Presidenti di Regione in ambito parlamentare ben potrebbe dimostrarsi proficua sia sul piano della rispondenza delle decisioni assunte ai bisogni concreti dei territori e, quindi, dei cittadini, sia su quello della disponibilità al dialogo ed alla mediazione tra i diversi partiti. A tale proposito, è significativo quanto accaduto, ad esempio, nella fase delle cd. riaperture, le cui modalità, seppur rese vincolanti con ordinanza ministeriale, sono state predisposte dalla Conferenza delle Regioni, guardando alla concretezza delle realtà locali e, ciò che più conta, in modo trasversale rispetto alle rispettive appartenenze politiche[80].

In quest'ottica, la Commissione *de qua* diverrebbe un'utile "palestra" di regionalismo collaborativo, accrescendo la sensibilità di opinione pubblica e segreterie politiche verso le istanze del decentramento. Ciò creerebbe le condizioni, per così dire, culturali affinché una

---

[78] Cfr. quanto auspicato da C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Gr. Pisa*, n. 1/2021, p. 309.

[79] V. *supra*, § 5, e cfr. l'insoddisfazione manifestata, al riguardo, da R. BIN, *Intervento*, cit., p. 17, e A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*., in *Riv. AIC*, n. 3/2016, p. 5.

[80] V. di recente l'ord. Min. Sanità 1° aprile 2022 (G.U. 4 aprile 2022), che ha prontamente recepito le linee-guida trasmesse dalla Conferenza delle Regioni il medesimo giorno a norma dell'art. 10-bis decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52; e cfr. già l'art. 1, co. 1, lett. c) del DPCM 17 maggio 2020, che individuava determinate attività di cui le Regioni potevano anticipare la ripresa munendosi di «protocolli o […] linee guida […] idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio». Per approfondimenti v., in un'ottica complessivamente critica, V. DESANTIS, *Il ricorso alle linee guida come (improprio) fattore di semplificazione normativa*, in *Corti supreme e salute*, n. 3/2020, p. 634 ss.

nuova proposta di revisione costituzionale tesa ad istituire una Camera delle autonomie possa incontrare l'approvazione non solo dal Parlamento – come già avvenuto in passato – ma anche dal corpo elettorale, ove questi fosse nuovamente chiamato ad esprimersi, al riguardo, in sede referendaria.

Vi è, poi, un ulteriore fattore che merita di essere considerato. Nel corso della pandemia, ogni qual volta i Presidenti regionali avevano la possibilità di dialogare col Governo sul merito delle misure, anche al di fuori della formale espressione di pareri, avvertivano, poi, l'esigenza di illustrare e motivare le proprie posizioni ai cittadini, mediante conferenze stampa o dirette *social* appositamente organizzate. Ebbene, non vi sono elementi per ritenere che lo stesso non accadrebbe anche qualora simili interlocuzioni avvenissero col Parlamento e coinvolgessero i Consigli. Anzi, probabilmente ciò garantirebbe ai lavori della Commissione una copertura mediatica ancora maggiore, restituendo alle Camere, nella percezione dei consociati, almeno parte della centralità che, nel disegno del Costituente, è loro propria.

8. *Segue*. Sull'opportunità di ripensare i criteri di nomina e funzionamento del Comitato tecnico-scientifico.

Infine, attesa la notevole incidenza assunta, nel corso della pandemia, dal Comitato tecnico-scientifico quale organo di consulenza del Governo, per il futuro potrebbe essere utile ripensare anche la composizione di questo, consentendo, ad esempio, la designazione di taluni membri agli enti territoriali, ovvero prevedendo occasioni di confronto obbligatorio con i Comitati regionali e provinciali (ove presenti). In tal modo, oltre ad agevolarsi il sindacato del giudice amministrativo sulla ragionevolezza delle singole misure, potrebbe accrescersi la credibilità ed il grado di accettazione di queste ultime nella percezione delle comunità locali.

A parte si porrebbe, poi, l'opportunità di affidare la nomina dell'organo in questione a soggetti che, seppur inquadrabili nello Stato-apparato, siano istituzionalmente *super partes*, come p. es. i Presidenti delle Camere, analogamente a quanto sperimentato per il *Comité de scientifiques* francese[81] e già previsto, in Italia, per le Autorità indipendenti[82]. Analogamente, la nomina dei vari Comitati regionali potrebbe essere rimessa ai Presidenti dei rispettivi Consigli, anche sulla base di proposte, non vincolanti, avanzate dagli enti locali.

Invero, l'integrale trasformazione del Comitato in *Authority*, con la conseguente attribuzione di poteri regolatori, sarebbe probabilmente eccessiva, stante l'intrinseca "politicità" dei bilanciamenti sottesi alle scelte da compiersi in tempo di crisi. Per altro verso, però, potrebbe auspicarsene quantomeno un avvicinamento a tale categoria di enti, in particolare abilitandoli ad emanare atti di *soft law*, come raccomandazioni, protocolli e linee-guida[83], previa

---

[81] V. l'art. L3131-19 del *Code de la santé publique*, ora abrogato dalla legge n. 2022-1089, nel quadro di una complessiva riscrittura della disciplina sull'*état d'urgence sanitaire*, introdotto nel 2020 proprio per fronteggiare la pandemia da SARS-CoV-2.

[82] Cfr. puntualmente A. CIANCIO, *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di Assemblea parlamentare: un modello in crisi?*, in *Dir. soc.*, n. 3/1996, p. 405 ss.

[83] Cfr. M. BUCALO, *Autorità indipendenti e* soft law. *Forme, contenuti, limiti e tutele*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 78 ss., mentre sulla distinzione tra linee-guida vincolanti e non vincolanti (alle quali ultime si allude nel

consultazione degli *stakeholders* le cui attività sarebbero maggiormente incise[84]. Inoltre, sempre sul modello delle Autorità indipendenti, sarebbe opportuno prevedere stringenti obblighi di pubblicità, che abbraccino sia le informazioni raccolte, sia i documenti prodotti nel corso delle procedure deliberative, contrariamente a quanto avvenuto, invece, nella prima parte della pandemia[85].

Tutto questo, affinché gli spazi di regolazione sottratti alle Regioni in nome della «profilassi internazionale» non ricadano neppure nell'assoluta disponibilità del decisore politico statale.

testo) si rinvia a C. CHIARIELLO, *L'inquadramento delle Linee Guida nel sistema delle fonti alla luce dell'interpretazione del Consiglio di Stato successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 32/2019: dubbi interpretativi e questioni aperte*, in *Federalismi*, n. 30/2020, p. 54 ss.

[84] Sul rilievo di simili consultazioni nell'attività delle Autorità indipendenti v. F. POLITI, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2020[7], pp. 199-200, cui *adde* la relativa legittimazione quali attori di democrazia «procedimentale», teorizzata da S. CASSESE, *Negoziazione e trasparenza nei procedimenti davanti alle Autorità indipendenti*, in AA.VV., *Il procedimento davanti alle autorità indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 42.

[85] Il riferimento è alla scelta, inizialmente operata dal Dipartimento della Protezione civile, di negare l'accesso ai verbali del proprio Comitato, sull'assunto che si trattasse di «atti atipici», esclusi – in tesi – dalla disciplina sull'accesso civico. La ricostruzione non è stata affatto condivisa da TAR Lazio, sentenza 22 luglio 2020, n. 8615, e Cons. St., decreto 31 luglio 2020, n. 4574, su cui v. C. DELLA GIUSTINA, *Il Consiglio di Stato riforma la sentenza del T.A.R. e ammette l'apposizione del segreto sui verbali del Comitato tecnico scientifico. Nota a Consiglio di Stato, decreto 31.7.2020 n. 4574 sez. III Pres. Frattini*, in *Dir. fond.*, 2020, p. 1 ss.