



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E GIURIDICHE
CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN “SCIENZE POLITICHE” - XXXVI CICLO

IUS/09 – Istituzioni di Diritto pubblico

Il regionalismo nell'emergenza

Dottorando
dott. Rocco Scicchitano

Tutor

Chiar.mo Prof. Giovanni Moschella

Coordinatore del Corso di Dottorato

Chiar.mo Prof. Giuseppe Bottaro

Il regionalismo nell'emergenza

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I - IL REGIONALISMO E L'EMERGENZA.	
Ricostruzione storico - costituzionale	5
Sez. I - Il concetto di regionalismo	6
1. Premessa	6
2. Le Regioni: evoluzione storica	7
3. Il regionalismo italiano	16
4. Il regionalismo come tertium genus tra centralismo e federalismo?	35
5. Autonomie e garanzia dei diritti	41
Sez. II - Il concetto di emergenza	47
1. Breve inquadramento storico – costituzionale	47
2. Alcuni esempi di normative emergenziali e i relativi problemi costituzionali	60
2.1. La legislazione antiterrorismo	62
2.2. La legislazione antimafia	69
3. Stato democratico e gestione delle emergenze	75
CAPITOLO II - IL REGIONALISMO NELL'EMERGENZA.	
In particolare, la pandemia da Covid -19	80

1. Le fonti della normativa anti-pandemica italiana	81
1.1. La Costituzione e l'emergenza	83
1.2. Il codice di protezione civile e la dichiarazione dello stato d'emergenza	88
1.3. Le ordinanze del Ministro della Salute	91
1.4. La catena normativa decreto-legge – d.p.c.m.	93
1.5. Le ordinanze del Presidente della giunta regionale e dei sindaci	97
1.6. L'impatto dell'emergenza sul sistema delle fonti, tra nuove criticità e problemi già esistenti	101
2. Le singole misure anti – pandemiche	106
2.1 Il lockdown e il coprifuoco	107
2.2 Il sistema delle Regioni “a colori”: una differenziazione senza autonomia?	110
2.3 Il green pass	115
3. Emergenza pandemica e rapporto Stato – Regioni	118
4. Il mancato utilizzo dei poteri sostitutivi	128
5. Gli interventi giurisprudenziali e della Corte costituzionale	132
5.1. Il ruolo della giustizia amministrativa	134
5.2. La sentenza della Consulta nn. 37 del 2021 (preceduta dalla prima pronuncia cautelare della giurisdizione costituzionale)	137
CAPITOLO III - IL REGIONALISMO DOPO L'EMERGENZA	161
1. Il ruolo delle Regioni nella ricostruzione post emergenziale. In particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	162
2. L'insufficienza del codice della protezione civile: è necessario uno statuto dell'emergenza?	171

3. Ipotesi di riforme, anche costituzionali, nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni	177
3.1. Premessa metodologica: sui pericoli delle riforme strutturali concepite in contesti emergenziali	177
3.2 Nuovo riparto delle competenze o migliori forme di coordinamento?	179
3.3 La clausola di supremazia	183
3.4 L'autonomia differenziata	187
3.5. Il bicameralismo imperfetto	193
CONCLUSIONI. Vecchie e nuove emergenze. Il regionalismo ai margini di fronte alle sfide globali?	198
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	204

INTRODUZIONE

“I grandi cambiamenti che stiamo vivendo a livello mondiale impongono soluzioni rapide, innovative, lungimiranti, che guardino alla complessità dei problemi e non soltanto agli interessi particolari. Una riflessione si propone anche sul funzionamento della nostra democrazia, a tutti i livelli. Proprio la velocità dei cambiamenti richiama, ancora una volta, al bisogno di costante inveramento della democrazia [...] Vanno tenute unite due esigenze irrinunciabili: rispetto dei percorsi di garanzia democratica e, insieme, tempestività delle decisioni.

Per questo è cruciale il ruolo del Parlamento, come luogo della partecipazione [...] Così come è decisivo il ruolo e lo spazio delle autonomie. Il pluralismo delle istituzioni, vissuto con spirito di collaborazione – come abbiamo visto nel corso dell'emergenza pandemica – rafforza la democrazia e la società”

Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento, 3 febbraio 2022, disponibile su www.quirinale.it

All'inizio del 2020, si stava cominciando a ragionare su una ricorrenza importante, ossia il cinquantennale delle prime elezioni dei consigli regionali italiani a statuto ordinario. Quel momento ha sancito, nella nostra storia repubblicana, il passaggio delle Regioni da mere entità geografiche a istituzioni funzionanti del Paese, realizzando quanto era stato fino ad allora disatteso nonostante le previsioni costituzionali. Cinquant'anni rappresentano un lasso di tempo importante, specialmente se rapportato a uno Stato “giovane” come quello italiano venuto alla luce nel 1861. Ne è testimonianza il fatto che le stesse Regioni hanno avuto modo di vivere diverse stagioni, connotate da spinte variamente orientate

e fasi alterne¹. Ma forse proprio per queste differenti spinte e stagioni, il percorso del regionalismo in Italia non poteva dirsi del tutto compiuto e attuato.

Non può negarsi come in quel momento, al netto del percorso avviato da alcune Regioni quali Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, volto all'ottenimento di forme di autonomia differenziata, il regionalismo stesse vivendo una fase di stallo, talvolta, anche di critica rispetto alla sua attuazione ed efficienza, di disaffezione politica e di delusione rispetto alle prospettive che sembravano delinearsi a seguito della riforma del Titolo V dei 2001. Una cartina di tornasole può essere rinvenuta ritornando proprio a quelle elezioni del 1970 e analizzando l'affluenza alle urne rispetto alle elezioni nazionali. Secondo questi studi, è emerso che “[n]el 1970, infatti, partecipò al voto per le prime elezioni regionali il 92,5% degli aventi diritto, mentre l'affluenza alle successive elezioni politiche del 1972 si attestò al 94,1%. Tali valori subirono, nei 25 anni successivi, un calo di circa 10 - 11 punti percentuali rimanendo il rapporto tra le due pressoché inalterato: alle elezioni regionali del 1995, infatti, si recò alle urne l'81,3% degli aventi diritto, mentre alle politiche dell'anno dopo l'84,2%. A partire dagli anni duemila, però, la forbice tra i due tipi di elezioni si allargò tanto che le elezioni regionali del 2000 videro la partecipazione del 73% degli aventi diritto (con un calo di circa 8 punti percentuali rispetto alle elezioni precedenti), mentre alle politiche del 2001 si recò alle urne l'82,6% degli elettori, solo 1,6 punti percentuali in meno rispetto alle elezioni politiche del 1996. Tale differenziale si è via

¹ Cfr. L. VIOLINI, *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese*, in “Le Regioni”, 1-2/2021, pp. 253ss.

via accentuato arrivando a misurare ben 20,9 punti percentuali” tra le elezioni regionali del 2015 (53,9%) e le politiche del 2013 (74,81%)².

In questo discorso, si innesta la comparsa di un virus sino ad allora sconosciuto ma che da quel momento, con gli effetti imprevedibili che ha provocato, avrebbe cambiato per sempre le nostre esistenze. Le scelte drastiche assunte dal Governo per tentare di arginare la diffusione del contagio e contenerne le tragiche conseguenze hanno richiesto una tempestività di azione e un’assunzione rapida di decisioni che hanno, specie nella prima fase, marginalizzato il ruolo del Parlamento e, per, l’appunto delle Regioni. Ciò ha determinato fasi di collaborazione e di conflitto, come si avrà modo di argomentare.

L’emergenza pandemica è divenuta occasione per chiedersi se e come le Regioni siano state in grado di reggere l’impatto del Covid-19 e, in generale, se il regionalismo abbia un senso, un’attualità e una pregnanza rispetto all’emergenza in generale, la quale, al di là del caso specifico, sembra purtroppo connaturare la nostra epoca.

Questo è il macrotema del presente lavoro di ricerca, che si dipanerà attorno alle due direttrici principali del regionalismo e dell’emergenza.

In quest’ottica, si è scelto significativamente di utilizzare i due concetti in parola all’interno dei titoli di ciascuno dei tre capitoli che compongono la struttura di questo elaborato, modificando solo la congiunzione o la preposizione.

Infatti, nel primo capitolo, intitolato “Il regionalismo e l’emergenza. Ricostruzione storico – costituzionale”, si tenterà nelle due sezioni

² M. REGALIA, *La partecipazione in calo (ma non troppo)*, in S. Bolgherini – S. Grimaldi, a cura di, *Tripolarismo e destrutturazione*, in “Misure / Materiali di ricerca dell’Istituto Cattaneo”, www.cattaneo.org, pp. 45ss.

dedicate una elaborazione teorica dei due concetti, ripercorrendo brevemente, da un lato, l'evoluzione delle Regioni con particolare riguardo all'ordinamento italiano, dall'altro la nozione dell'emergenza e la sua valenza normativa, sulla scorta di due fenomeni cui sono state dedicate apposite legislazioni nel nostro ordinamento come terrorismo e mafia.

Nel secondo capitolo, dal titolo "Il regionalismo *nell'*emergenza. In particolare, la pandemia da Covid -19", si metteranno in relazione le due categorie prima ricostruite, andando a sviscerare il fulcro della tematica della ricerca, attraverso un'analisi delle fonti normative adottate, degli strumenti costituzionalmente previsti su cui si è fatto ricorso e sulla giurisprudenza, anche della Consulta, in materia.

Infine, con la terza parte dell'elaborato, "Il regionalismo *dopo* l'emergenza", si darà brevemente conto delle ipotesi di riforma riguardanti la gestione delle emergenze ed il ruolo delle autonomie, indagando se e in che modo l'esperienza da poco conclusasi possa essere motivo di ripensamento del regionalismo.

Il tutto, seguendo il filo conduttore tracciato a suo tempo da Carlo Esposito, secondo cui le autonomie territoriali e le istituzioni ad esse preposte, quale "strumento di autogoverno dei governanti", costituiscono "per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà"³.

³ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova 1954, pp. 67ss.

CAPITOLO I

IL REGIONALISMO E L'EMERGENZA.

Ricostruzione storico - costituzionale

Sez. I - Il concetto di regionalismo

SOMMARIO:

1. Premessa
2. Le Regioni: evoluzione storica
3. Il regionalismo italiano
4. Il regionalismo come *tertium genus* tra centralismo e federalismo?
5. Autonomie e garanzia dei diritti

1. Premessa

L'obiettivo principale del presente lavoro è quello di indagare sulle interazioni possibili tra il regionalismo e l'emergenza e, quindi, sulle ricadute di quest'ultima sul primo. La riflessione nasce, in particolare, dall'esperienza, non ancora conclusasi, legata alla pandemia da Covid-19, ma si propone un orizzonte più ampio e generale.

In via preliminare, appare, pertanto, opportuno in questo capitolo tentare una ricostruzione dei due concetti in parola. Infatti, prima di porre in relazione tali nozioni ed esaminare il loro modo di integrarsi, occorre soffermarsi sulle singole categorie, dando conto dei relativi sviluppi teorici e storici.

Si inizierà, dunque, dal concetto di regionalismo, proponendone, in principio, una breve ricostruzione storica, con particolare attenzione alla vicenda italiana. Successivamente, si tenterà di delineare una distinzione tra il modello regionalistico e quelli dello Stato federale e accentrato, da cui deriva. La sezione sarà completata con una digressione sul ruolo che

esercitano o che possono esercitare le autonomie territoriali nella garanzia dei diritti.

2. Le Regioni: evoluzione storica

Parlare di regionalismo significa discutere di una delle “diverse tecniche di organizzazione territoriale del potere”⁴. Deve rilevarsi come tra gli studiosi non vi sia unanimità sulla collocazione dell’analisi delle forme giuridiche di articolazione territoriale del potere⁵: alcuni, ad esempio, la fanno rientrare nella trattazione sulle forme di Stato⁶, altri tra le forme di governo⁷. In questa sede, si preferirà adottare la categoria indipendente dei tipi di Stato⁸.

Quella dello Stato regionale è, certamente, un’esperienza più recente rispetto alla classica distinzione tra Stati unitari centralizzati e Stati federali. Questi due paradigmi hanno trovato un’esplicitazione

⁴ A. D’ATENA, *Diritto regionale*, III ed., Giappichelli, Torino 2017, p. 2.

⁵ Come fatto notare da A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in «Federalismi», 16/2018, pp. 2ss.

⁶ Come in A. PIZZORUSSO, *Corso di diritto comparato*, Giuffrè, Milano 1983, pp. 139 ss. Cfr. anche G. LUCATELLO, *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, CEDAM, Padova 1955. In certa manualistica, si parla di classificazione delle forme di Stato in senso sincronico, la quale permette “di «fotografare» i diversi Stati in un identico momento (normalmente quello attuale) e indagare il grado di allocazione del potere sul territorio”: v. L. CUOCOLO, *Le forme di Stato*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, I ed., Il Mulino, Bologna 2019, pp. 114ss.

⁷ G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, I) *Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XIV (1989), p. 16.

⁸ Così in G. MORBIDELLI-L. PEGORARO- A. RINELLA- M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, V ed., Giappichelli, Torino 2016, pp. 359 ss., ma anche in F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII (1990), p. 799.

concreta, rispettivamente, nella Francia post-rivoluzionaria e negli Stati Uniti dopo il superamento della Confederazione (avutasi tra il 1777 e il 1781). Da ciò si evincerebbe come la problematica della distribuzione territoriale del potere abbia una particolare rilevanza a partire dalla nascita dello Stato moderno⁹.

Il modello centralista, che trova espressione nei principi di unità e indivisibilità dello Stato¹⁰, appare un sistema più elementare che affonda le sue radici già nello Stato assoluto dell'*ancien regime*, laddove la preoccupazione del sovrano era quella di mantenere l'unificazione del regno a scapito dei contropoteri territoriali locali. Permanevano, però, “residui pluralistici di ascendenza medioevale”¹¹, che furono avversati dalla “politica organizzativa della Francia rivoluzionaria”, la quale “realizzava un ferreo rigido centralismo statale che, lungi dall'attribuire dignità alle autonomie associative, le eliminava dall'ordinamento poiché, in quanto considerate come tipiche creature di antico regime, erano considerate come dannosi elementi di interposizione tra l'individuo-Cittadino e la monolitica Nazione”¹². Bisogna, infatti, constatare come “[p]er lungo tempo l'accentramento è stato simbolo di modernità, superamento del particolarismo medioevale, affermazione di strutture istituzionali e principi giuridici improntati all'eguaglianza dei cittadini, prevenzione della resistenza di ‘vandeë’ di vario genere al processo

⁹ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 2.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ivi*, p. 3.

¹² A. TORRE, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo – Impressioni di un discussant*, in «Rivista AIC», 3/2019, p. 51. Sul tema, si veda anche L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Il Mulino, Bologna 1990.

rivoluzionario apportatore di libertà”¹³. Per dovere di completezza, c’è da dire, però, come non tutti i rivoluzionari fossero fautori dell’accentramento: infatti, “il ‘federalismo’, in quanto assetto istituzionale volto a valorizzare l’autonomia e l’autogoverno locale, è proposto in alternativa allo Stato unitario. Ciò è evidente nell’esplosione del contrasto tra i girondini, federalisti e decentralizzatori, e i giacobini, sostenitori della unità e indivisibilità della Repubblica”¹⁴. Quella dello Stato unitario e accentrato è risultata, però, essere “la forma di organizzazione politica dominante nel XIX e nella prima metà del XX secolo [...] perché la sua struttura era particolarmente adatta ad assicurare una forte coesione tra le classi sociali e tra le diverse regioni geografiche”¹⁵.

Per quanto riguarda il federalismo, esso può essere inteso “sia come una teoria politico-filosofica sia come una categoria giuridica”¹⁶. Nella

¹³ G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant’anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull’autonomia politica delle regioni in Italia*, in «Diritti regionali», III/2016, p. 471.

¹⁴ T. GROPPI, *Federalismo e devolution: modelli di Costituzioni a confronto*, in «Cosmopolis», 1/2006, pp. 31 – 41.

¹⁵ P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in «Anuario iberoamericano de justicia constitucional», 9/2005, p. 32.

¹⁶ G. MORBIDELLI-L. PEGORARO- A. RINELLA- M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, V ed., Giappichelli, Torino 2016, p. 360. Per alcune ricostruzioni sul tema si vedano anche K.C. WHEARE, *Federal government*, London-New York 1946, tr. it. *Del governo federale*, Milano 1949; D. J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987, trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Comunità, Milano, 1995; G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino 1987; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Dig. /Pubbl.*, VI, 1991, pp. 274ss; A. REPOSO, *Stato federale*, in *Enc. Giur.*, vol. XXX, Roma, 1993; più di recente A. MORELLI, *Il federalismo*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Giappichelli, Torino 2010, p. 121 ss. In G. DE

seconda accezione, che interessa maggiormente in questa sede, può essere preliminarmente definito come “una forma di organizzazione politica che comporta la garanzia costituzionale della autonomia di enti territoriali posti anche in grado di concorrere alle funzioni statali”¹⁷.

La sua formazione si è storicamente verificata principalmente per associazione o integrazione di Stati indipendenti, anche se vi sono esempi di ordinamenti federali come assetto scelto dall’ottenimento dell’indipendenza nazionale (come il Canada dal 1867, l’Australia dal 1900 e l’India dal 1950) oppure sorti dalla dissociazione di un precedente Stato unitario (si citano solo il Messico nel 1917, l’Austria nel 1929 e la Germania nel 1949)¹⁸. Gli Stati federali nati per integrazione spesso derivano da precedenti Confederazioni, come il già citato caso degli Stati Uniti del 1787, della Svizzera del 1848 o dell’Impero tedesco del 1871¹⁹. Si deve far notare come in dottrina le Confederazioni vengano escluse dalla “classificazione in senso sincronico degli Stati”, le quali vanno considerate organizzazioni attinenti al diritto internazionale, in quanto dal relativo accordo istitutivo, con il quale sono condivise alcune competenze generalmente in materia di difesa comune e politica estera, “non nasce un nuovo ordine costituzionale, non nasce un nuovo Stato”²⁰. Quello

VIRGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, LXIII, 1990, pp. 832 si fa notare come il concetto di stato federale e di federalismo non vadano confusi, in quanto quella federalista è “una ideologia che può quindi caratterizzare principi di comportamento adottati da una costituzione statale anche prescindendo da una caratterizzazione tecnicamente federale di quest’ultima”.

¹⁷ G. DE VIRGOTTINI, *Stato federale*, cit., p. 831.

¹⁸ G. MORBIDELLI-L. PEGORARO- A. RINELLA- M. VOLPI, *Diritto pubblico*, cit., p. 361.

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ L. CUOCOLO, *Le forme*, cit., p. 115. Sulle Confederazioni si rimanda anche alle voci di G. LUCATELLO, *Confederazione di Stati*, in *Enc. giur.*, VIII, 1988, e di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Confederazione di Stati*, in *Enc. dir.*, VIII, 1961, pp. 854ss.

federale, invece, “si presentava come un autentico Stato”, che “intratteneva un rapporto diretto con tutti i cittadini, i quali erano, ad un tempo, cittadini degli Stati membri e cittadini della Federazione”²¹.

Tra le varie esperienze storiche di Stato federale, si può individuare una differenziazione tra i modelli del c.d. “federalismo duale o competitivo” - improntato ad una rigida separazione delle competenze esercitate dallo Stato centrale o dagli Stati membri dalla legislazione all’esecuzione – e il c.d. “federalismo cooperativo”, sviluppatosi a partire dall’elezione a Presidente degli USA di Franklin Delano Roosevelt nel 1933 e dall’avvio del suo *New Deal*, che richiedeva un maggiore dialogo tra i due livelli²². In dottrina, si è poi distinto anche tra modello anglosassone - in cui le competenze amministrative seguono quelle legislative – e il modello europeo, con competenze di esecuzione²³.

Nella pluralità²⁴ di siffatte esperienze possono comunque rintracciarsi alcuni tratti comuni. Il primo di essi è l’esistenza di un ordinamento federale, con la compresenza di una costituzione statale e delle costituzioni degli Stati membri, queste ultime subordinate. In secondo luogo, si riscontra la previsione nella costituzione federale del riconoscimento dell’autonomia degli Stati membri e del riparto di competenze con essi. Altro elemento caratteristico è l’assetto bicamerale del Parlamento, nel quale una camera rappresenta l’intero corpo elettorale nazionale e l’altra i singoli Stati membri. Inoltre, gli Stati membri partecipano ad organi e funzioni dello Stato federale e sono coinvolti,

²¹ A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 5-6.

²² L. CUOCOLO, *Le forme*, cit., p. 120.

²³ G. MORBIDELLI-L. PEGORARO- A. RINELLA- M. VOLPI, *Diritto pubblico*, cit., p. 366.

²⁴ Non è casuale il titolo del volume di A. PACE, *Quale dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova 1997.

direttamente o indirettamente, nel procedimento di revisione costituzionale. Infine, viene previsto un organo federale, tendenzialmente di tipo giurisdizionale, che risolve i conflitti tra Stato centrale e Stati membri²⁵.

Lo Stato regionale, si diceva, ha origini più recenti. La sua realizzazione pratica è stata comunque preceduta da una elaborazione teorica sul regionalismo, la quale “propugna la suddivisione di uno Stato precedentemente centralizzato in entità autonome caratterizzate da specificità di varia natura (economiche, geografiche, culturali e talvolta anche etniche)”²⁶. Si tratta, dunque, di un processo “che mira a distribuire sul territorio il potere pubblico in precedenza concentrato a livello centrale”²⁷.

La comparsa del termine “Regione” in un testo costituzionale può essere fatta risalire al 1920 con la Costituzione peruviana²⁸; tali enti però risultavano privi di effettive competenze legislative²⁹. In tal guisa non si

²⁵ Sui caratteri dello Stato federale cfr. G. MORBIDELLI-L. PEGORARO- A. RINELLA- M. VOLPI, *Diritto pubblico*, cit., pp. 361ss e L. CUOCOLO, *Le forme*, cit., p. 117ss.

²⁶ G. MORBIDELLI-L. PEGORARO- A. RINELLA- M. VOLPI, *Diritto pubblico*, cit., p. 371.

²⁷ L. CUOCOLO, *Le forme*, cit., p. 123.

²⁸ Nel Titolo XV erano previsti i tre “Congresos regionales”, corrispondenti al Nord, al Centro e al Sud della Repubblica, per i quali era prevista l’elezione di deputati (art. 140).

²⁹ A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 9. In D. GARCIA BELAUNDE, *La descentralización en el Perú actual*, in «Anuario iberoamericano de justicia constitucional», 9/2005, p. 742 si spiega, infatti, come i Congressi regionali avessero iniziativa legislativa, ma il potere esecutivo nazionale potesse porre il proprio veto. Inoltre, ivi si legge altresì che la svolta autoritaria compiuta durante gli undici anni di vigenza di questa Costituzione esautorò i Congressi regionali delle loro funzioni asservendoli al governo centrale: “Por otro lado, el régimen se fue afirmando poco a poco en forma autoritaria y las elecciones amañadas dieron origen a parlamentos regionales complacientes, que se reunían, con el sólo propósito de pronunciar

dovrebbe parlare di uno Stato regionale in senso proprio, il quale si rinviene “solo quando le Regioni trovano il proprio fondamento nella costituzione o in leggi di rango costituzionale, si caratterizzano come enti politici autonomi, ricoprono l’intero territorio nazionale e sono titolari di competenze legislative”³⁰.

Più rilevante, almeno dal punto di vista dell’aderenza al modello teorico dello Stato regionale, è la seppur breve esperienza della Costituzione spagnola del 1931³¹, che ha suscitato l’attenzione della dottrina italiana dell’epoca³² e che ancora oggi mantiene un suo interesse³³. L’articolo 1, comma 3, stabiliva il principio di autonomia: “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones [...]”. L’art. 14 poneva le materie di competenza esclusiva dello Stato centrale come legislazione ed esecuzione diretta; l’art. 15 elencava le materie di competenza dello Stato la cui esecuzione poteva essere affidata alle Regioni autonome; nell’art.

discursos de ocasión. Por eso, el periodista Solis dijo que para lo único que habían servido los congresos regionales, era para descentralizar la oratoria parlamentaria”.

³⁰ G. MORBIDELLI-L. PEGORARO- A. RINELLA- M. VOLPI, *Diritto pubblico*, cit., p. 374.

³¹ Su cui G. DEMARCHI, *Sovranità, autonomia, democrazia: El Estado integral spagnolo del 1931 come laboratorio del regionalismo contemporaneo*, in «Journal of Constitutional History / Giornale di Storia Costituzionale» n. 34, 2 /2017, pp. 241ss.

³² Basti pensare a A. CARENA, *Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica Spagnola*, in «Annali di Scienze Politiche», vol. 5, no. 3, 1932, pp. 165–181 e a G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato fra l’unitario ed il federale caratterizzato dall’autonomia regionale*, in «Riv. dir. pubbl.», 1933, pp. 93 ss.

³³ Come sostenuto dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel suo intervento alle Cortes in occasione della visita di Stato in Spagna del 17 novembre 2021, rinvenibile al sito www.quirinale.it, “[l]a Costituzione italiana guarda alle formulazioni contenute nella Carta spagnola del 1931, soprattutto nella parte dedicata alle autonomie regionali, così come i vostri padri costituenti nel 1978 esaminarono con attenzione i modelli europei”.

16 si disponeva che le materie non comprese nei due articoli precedenti potevano essere affidate negli statuti, mentre quelle non riconosciute espressamente in esse sarebbero state considerate proprie dello Stato (art.18).

L'avvento violento del franchismo pose fine temporaneamente a quest'esperimento, in un'ottica di centralizzazione autoritaria che in quegli anni coinvolgerà durante il regime nazista anche la Germania prima (e dopo) federale; “[s]ul terreno delle idee, tuttavia, il seme era gettato: la breve esperienza della seconda Repubblica aveva dimostrato la possibilità di una terza via tra quella francese e quella nordamericana”³⁴.

Seme che sarà raccolto, come si dirà più diffusamente nel prossimo paragrafo, dall'Italia a seguito della caduta del fascismo. Infatti, si può rilevare un forte legame tra la costituzione spagnola del '31 e quella italiana del '48 “nell'accoglimento dei principî ideologici *dell'Estado integral* repubblicano”³⁵, costituendo un “parziale precedente” nella “formula organizzativa prescelta” dai nostri costituenti³⁶.

La soluzione italiana, per circa un ventennio, rimase “un caso assolutamente isolato”³⁷, mentre a partire dagli anni Settanta il regionalismo iniziò ad allargarsi in Europa³⁸. Nel 1976 un primo segnale arrivò dal Portogallo, anche se non può parlarsi di Stato regionale in senso

³⁴ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 10.

³⁵ D. CAMONI, *Il sistema costituzionale delle Comunità Autonome spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano*, in C. BERTOLINO – A. MORELLI – G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Torino 2020, p. 151.

³⁶ A. D'ATENA, *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988, p. 317.

³⁷ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 11.

³⁸ Sul tema, Y. MENY, *Dix ans de régionalisme en Europe. Bilan et perspectives (1970-1980)*, Cujas, Paris 1982.

proprio per come sopra descritto, in quanto la regionalizzazione non riguardava l'intero territorio nazionale, ma solo i territori insulari delle Azzorre e di Madera³⁹.

Nel 1978, invece, la Spagna uscita dal franchismo ripercorre la strada del regionalismo e dell'autonomismo⁴⁰, dando nuova linfa a quel “fecondo rapporto di reciproco condizionamento nella costruzione dell'assetto istituzionale”⁴¹ con l'Italia. Si è trattata di una “regionalizzazione «facoltativa», rimessa alla libera determinazione delle comunità locali, che potevano costituirsi in comunità autonome (come, ormai, tutte hanno fatto) oppure no”⁴² e differenziata, affidata a “un sistema aperto, che ha sostanzialmente decostituzionalizzato l'ordinamento delle Comunità autonome, affidando alla fase di attuazione costituzionale la determinazione concreta dell'organizzazione decentrata e la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali”⁴³.

Un caso particolare è quello rappresentato dal Belgio, nato come Stato unitario, che ha visto tra gli anni '70 e '80 alcune riforme in chiave regionalistica⁴⁴. Lo Stato regionale, però, in questa circostanza ha

³⁹ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, p. 12.

⁴⁰ Per un approfondimento, si rinvia a L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Giuffrè, Milano 1980 nonché a J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo*, a cura e con trad. di F. Puzzo, CEDAM, Milano 1999.

⁴¹ T. FONT I LLOVET – F. MERLONI, *Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria*, in «Le Regioni», 6/2005, p. 1179.

⁴² L. CUOCOLO, *Le forme*, cit., p. 122.

⁴³ G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 5/2005, p. 802.

⁴⁴ In particolare, “nel 1980, iniziò la seconda fase della riforma dello Stato, che si sostanziò in nove emendamenti costituzionali, tra i quali quelli più rilevanti, che segnarono un netto passaggio alla formula regionale, furono l'art. 26 bis e l'art. 59 bis, che attribuivano ai decreti regionali (26 bis) e comunitari (59 bis) forza di legge per le materie di rispettiva competenza,

rappresentato una tappa intermedia di un processo di federalizzazione – di decentramento e non di aggregazione, come solitamente accade – culminato con la revisione costituzionale del 1993⁴⁵.

Al novero degli Stati regionali non può essere ascritta la Francia, “modello paradigmatico dello Stato centralizzato”, nonostante la riforma costituzionale del 2003, che “ha introdotto nell’art.1 della Costituzione l’espressa previsione dell’organizzazione decentrata dell’ordinamento francese”⁴⁶. Ciò in quanto “la potestà legislativa, che è l’espressione più immediata dell’autonomia politica, è riservata al livello centrale, senza che siano riconosciuti poteri normativi alle Regioni”⁴⁷; al più può la Francia può essere definita “un paese in via di regionalizzazione”⁴⁸.

3. Il regionalismo italiano

Trattandosi di un argomento di centrale interesse all’interno di questa tesi di ricerca, si ritengono meritevole di distinta, seppur breve,

in tal senso equiparate alle leggi statali” come si legge in P. MANDORINO, *Lo Stato regionale come preliminare del federalismo. Il caso belga*, in «Eunomia», 2/2012, p. 200.

⁴⁵ A. D’ATENA, *Diritto regionale*, p. 12. Sul tema si veda anche G. MOSCHELLA, *Considerazioni minime sull’organizzazione dei poteri e la distribuzione delle competenze nell’originale esperienza belga*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Maggioli, Rimini 1998.

⁴⁶ A. MORELLI, *Le vicende*, cit., p. 9. Si veda anche M. CALAMO SPECCHIA, *Un nuovo regionalismo in Europa: il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Giuffrè, Milano 2004.

⁴⁷ L. CUOCOLO, *Le forme*, cit., p. 122.

⁴⁸ G. MORBIDELLI-L. PEGORARO- A. RINELLA- M. VOLPI, *Diritto pubblico*, cit., p. 374.

trattazione le vicende attinenti all'evoluzione storico-istituzionale del regionalismo in Italia⁴⁹.

Come già affermato previamente, al momento dell'unificazione del Regno d'Italia, i due modelli di riferimento erano, da un lato, le Repubbliche federali e, dall'altro, le Monarchie costituzionali⁵⁰. Il pensiero federale vedeva in Italia quali principali fautori Gioberti, Cattaneo e Ferrari, ma tale idea ha ceduto il passo, al prevalere dell'indirizzo unitario, ad una tendenza favorevole ad un largo decentramento⁵¹. Tale tendenza confluì nel progetto del ministro dell'interno del governo Cavour, Marco Minghetti, e sostenuto da Luigi Carlo Farini⁵²; “[i]n questa prospettiva, la regionalizzazione allora prevista era una forma di decentramento dell'amministrazione statale,

⁴⁹ Da ultimo, sul tema S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano 2022. Sul tema anche A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano 1980; G. MOSCHELLA, *Forma di Stato e trasformazione dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Costituzione, Economia, Globalizzazione*, ESI, Napoli 2013. Per un'opera di ricognizione bibliografica si rimanda a E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni italiane: bibliografia giuridica 1948-1996*, Giuffrè, Milano 2000.

⁵⁰ G. ROLLA, *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 2019, p. 89. Per un approfondimento, si veda anche E. SANTARELLI, *Il regionalismo nell'Italia unita. Storia del l'idea regionalistica fino alla Repubblica*, Bulgarini, Firenze, 1973.

⁵¹ P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, IX ed., Giuffrè, Milano 1979, parte III.

⁵² Sul progetto Minghetti, si rinvia a G. DE CESARE, *Decentramento e autonomie regionali nell'indirizzo politico di governo (1860-1923)*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione il governo locale*, Comunità, Milano 1965, pp. 115 ss.

incentrato su governatori regionali cui venivano delegate attribuzioni dell'esecutivo nazionale”⁵³.

L'idea regionalista, però, era destinata a non avere un'applicazione pratica in quel dato momento storico per due ordini principali di ragioni: da un lato, il timore di mettere a repentaglio l'unità del Paese appena raggiunta⁵⁴, sorretto dalla “diffusa convinzione che il riconoscimento di autonomie territoriali avrebbe alimentato tendenze centrifughe favorite dall'assenza di una coscienza nazionale”⁵⁵; dall'altro, “la grande differenza esistente, in termini di sviluppo economico e di tradizioni di autogoverno, tra le varie parti del paese, e soprattutto il sorgere di una ‘questione meridionale’, riconducibile al sottosviluppo economico e alle peculiari strutture sociali dell'Italia del sud che, a detta di molti (e degli stessi esponenti liberali meridionali), avrebbero reso impraticabile

⁵³ L. VANDELLI, *Il regionalismo quarant'anni dopo: il caso dell'Emilia-Romagna*, in «Istituzioni del federalismo», 5/6.2010, p. 470.

⁵⁴ Sulla cd. pregiudiziale unitaria, si legge in E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino 2004, p. 27, ravvisando una ricorrente confusione tra i concetti, strutturalmente diversi, di unità e uniformità, che “[n]el momento in cui si afferma, cioè, l'unità dello Stato, questa richiede ed afferma, in modi e forme peraltro variabili, un'uniformità giuridica che è riduzione e compressione degli spazi di (sovranità ed) autonomia”. Più recentemente, in C. PINELLI, *Cinquanta anni di regionalismo, fra 'libertà dallo Stato' e culto per l'uniformità*, in «Dir. pubbl.», 3/2020, p. 752, si aggiunge “[i]l culto per l'uniformità accompagna tutta la vicenda post-unitaria, anche quando il centralismo viene in parte superato con la creazione delle Regioni. Un assetto formalmente ispirato al rispetto delle autonomie, che sulla carta le rifornisca di cospicui poteri, ben può svilupparsi senza apprezzabili differenziazioni nel loro esercizio”.

⁵⁵ G. ROLLA, *L'evoluzione*, cit., p. 90.

l'autogoverno in questa parte del paese"⁵⁶. Così, nei lavori parlamentari si assistette a un progressivo allontanamento da un ipotetico disegno regionale: "tra l'aprile e il maggio 1861, venne abbandonata prima l'ipotesi di attribuire alle Regioni una forma di rappresentanza, poi di dotarle di un proprio bilancio, quindi complessivamente ogni idea di configurarle come enti morali o amministrativi; per respingere, infine, la stessa proposta di istituirle come ambiti di decentramento amministrativo"⁵⁷. Nel 1862, infine, Ricasoli, subentrato a Cavour, ritirò i progetti di decentramento regionale, considerati in intrinseca contraddizione con lo spirito del movimento unitario⁵⁸; in altri termini si era instillato un "dogma identitario tra unità nazionale e forma unitaria dell'organizzazione"⁵⁹. Pertanto, se da un punto di vista politico – istituzionale si affermò una continuità tra Regno di Sardegna e Regno d'Italia⁶⁰, potendosi parlare di "piemontesizzazione", da intendersi quale *reductio ad unum* – il modello sabaudo - delle specificità territoriali

⁵⁶ T. GROPPI, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno stato regionale senz'anima?*, in «Federalismi», 4/2007, p. 3, che rimanda, sul tema del fallimento del tentativo regionalista di Minghetti, a R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. ROMANELLI, a cura di, *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma 2001.

⁵⁷ L. VANDELLI, *Il regionalismo*, cit., p. 470.

⁵⁸ G. GARDINI, *Alle origini del regionalismo. Genesi e storia di un ente controverso*, in G. GARDINI – C. TUBERINI, *L'amministrazione regionale*, Giappichelli, Torino 2022, p. 4.

⁵⁹ *Ivi*, p. 5, cfr. anche U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in «Regioni», 1995, p. 9.

⁶⁰ Secondo S. ROMANO, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 6-1912, pp. 45 ss. In senso contrario, ma minoritario, D. ANZILLOTTI, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», 1-1912, pp. 1 ss. Sul dibattito dottrinale, v. anche A. BARBERA, *Il governo parlamentare dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», 1/2011, p. 9.

presenti nel neonato Stato⁶¹, “sul piano della organizzazione territoriale del potere, la scelta è per un modello di Stato unitario accentrato di impronta napoleonica, basato sul principio di uniformità come traduzione del principio di uguaglianza formale”⁶². Quest’ultimo, declinato quale uguale trattamento dei cittadini innanzi alla legge, si accompagnava alla “convinzione che l’esercizio delle funzioni sovrane (come il potere legislativo e giurisdizionale) dello Stato non potesse essere trasferito a enti politicamente autonomi”⁶³.

L’accantonamento del proposito regionalista non impedì, però, nei decenni successivi, il dibattito dottrinale in merito, per caldeggiarlo o scongiurarlo⁶⁴; un nuovo tentativo adoperato nel 1887 dal governo Crispi – avente carattere strettamente riorganizzativo prevedendo prefetture su base regionale e non provinciale⁶⁵ - non ebbe parimenti seguito⁶⁶.

Piuttosto, una prima fase di decentramento amministrativo a normativa sostanzialmente invariata si ebbe nella fase tra l’unità e l’avvento del fascismo, attraverso gli enti territoriali allora esistenti, quali comuni e province. L’elettività dei governi locali finì per accompagnarsi al graduale allargamento del suffragio, determinandone quindi l’esponenzialità della comunità di riferimento, oltre a porli come nuclei

⁶¹ T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, XI ed., Giuffrè, Milano 2022, p. 3; nonché G. GARDINI, *Alle origini*, cit., p. 2.

⁶² T. GROPPi, *L’evoluzione*, cit., p. 2.

⁶³ G. ROLLA, *L’evoluzione*, cit., p. 90, il quale, a sua volta, rinvia a C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia*, Laterza, Bari 2000, pp. 87ss.

⁶⁴ Si pensi, come segnalato in A. D’ATENA, *Regionalismo e federalismo*, in Treccani, 2012, a A. CALENDI DI TAVANI, *La regione nell’ordinamento italiano*, Tipografia delle Mantellate, Roma 1895 e a C. VITTA, *Il regionalismo*, La Voce, Firenze 1923.

⁶⁵ G. GARDINI, *Alle origini*, cit., p. 5.

⁶⁶ G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, Giuffrè, Milano 1973, pp. 11ss.

embrionali di stato sociale, specie ove essi erano retti dai nuovi partiti, quali il socialista e quello cattolico, e si occupavano della gestione dei servizi pubblici locali⁶⁷.

La più autorevole dottrina giuridica dell'epoca ha tentato di dare una sistematizzazione a tale costruzione, ribadendo come tali enti territoriali andassero intesi “puramente e semplicemente come organi dello Stato”, la cui operatività è “conseguenza di una delegazione di poteri che lo Stato fa ad essi”⁶⁸. Si elabora così il concetto di decentramento autarchico⁶⁹, in quanto “parlare di ‘autonomia’ di questi enti sembrava infatti inappropriato e contraddittorio, dal momento che il termine veniva tradizionalmente associato alla capacità di un ente di adottare atti vincolanti, puntuali o generali, in forza di un proprio diritto e non in forza di una delega”⁷⁰.

⁶⁷ T. GROPPI, *L'evoluzione*, cit., p. 3. Cfr. anche V. M.S. GIANNINI, *Il Comune*, in ID., a cura di, *I Comuni*, Neri Pozza, Vicenza 1967, p. 20.

⁶⁸ V. E. ORLANDO, *Principii di diritto amministrativo*, Barbera, Firenze 1891, p. 140. Si veda anche G. GARDINI, *Alle origini*, cit., p. 8.

⁶⁹ Su cui la voce S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in Enc. giur. it., vol. IV, p.te I, Milano 1911, secondo cui “l'autarchia, complessivamente considerata, è un'amministrazione che tiene luogo di quella dello Stato, è un suo supplemento e può, per conseguenza, in questo senso, designarsi come un'amministrazione statale indiretta”. Si vedano, inoltre, E. PRESUTTI, *Sulla teoria del decentramento (a proposito di un libro recente)*, in *Giur. it.*, LI/1899; S. CASSESE, *Autarchia*, in *Enc. Del Dir.* Milano, 1959, vol. IV p. 324 ss.; E. GUSTAPANE, “Autarchia”. *Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, p. 200; F.A. ROVERSI MONACO, *Autarchia*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 1988; nonché V.F. RUGGE, *Autonomia e autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato amministrativo*, in A. MAZZACANE, a cura di, *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra ottocento e novecento*, Liguori Editori, Napoli 1986, pp. 273ss.

⁷⁰ G. GARDINI, *Alle origini*, cit., p. 12.

Durante il periodo giolittiano, a un proliferare di funzioni pubbliche e conseguentemente degli enti preposti al loro soddisfacimento, fa seguito il trasferimento di molti compiti storicamente propri del livello centrale agli enti locali⁷¹, “per la maggiore conoscenza che questi organi hanno dei concreti bisogni dei singoli paesi, la maggiore oculatezza e solerzia con la quale possono provvedere a soddisfarli, lo sfollamento degli affari presso gli uffici centrali”⁷².

Un decentramento amministrativo più ampio venne messo al centro delle proposte di Sturzo e del suo Partito popolare italiano, sia quale portato di una concezione democratica dello Stato, sia quale metodo per risolvere o almeno mitigare l’annosa questione meridionale⁷³. La Regione, per come pensata da Sturzo, era connotata da elementi precursori della loro configurazione attuale, in quanto avrebbe dovuto essere un ente intermedio a carattere elettivo-rappresentativo, con uno *status* di autonomia e al quale avrebbero dovuto essere assegnate competenze amministrative e legislative proprie in alcune materie, corredate altresì di autonomia finanziaria⁷⁴.

L’idea di un’autonomia politica delle Regioni, però, dovette scontrarsi con l’arrivo del regime fascista, il quale propugnò un rigido statalismo fondato sull’accentramento. A partire dal 1926⁷⁵, infatti, furono

⁷¹ *Ivi*, p. 13.

⁷² G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana 1861-1893*, Il Mulino, Bologna 1996, p. 181.

⁷³ G. GARDINI, *Alle origini*, cit., p. 14. Cfr. L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Capriotti, Roma 1949.

⁷⁴ *Ivi*, p. 15; si rinvia inoltre a L. STURZO, *Mezzogiorno e classe dirigente*, a cura di G. DE ROSA, Storia e Letteratura, Roma 1986 e a M. PICCHI, *L’autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano 2005, p. 21.

⁷⁵ Con le leggi nn. 237 e 910 del 1926, con le quali ai sindaci e ai consigli si sostituiva il podestà di nomina governativa, affiancato, nei comuni più grandi, da una consulta. Con il R.D.

sopprese le elezioni locali e gli organi locali elettivi (dapprima quelli dei comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, dal 1928 anche gli altri) furono sostituiti da organi nominati a livello centrale⁷⁶. La torsione autoritaria non poteva, infatti, lasciare indenne la distribuzione territoriale del potere: come è stato ben rilevato, “in un regime entro il quale nemmeno la cosiddetta autarchia comunale e provinciale è riuscita a sopravvivere, nel senso pieno del termine, le autonomie regionali non potevano trovare posto per definizione”⁷⁷.

La svolta, come si è anticipato, si ebbe con la caduta del fascismo e, quindi, con la Costituzione repubblicana del 1948: la previsione dell’ordinamento regionale contenuta nel Titolo V - “Le Regioni, le Province, i Comuni” – e preceduta dal riconoscimento dell’autonomie locali tra i principi fondamentali ha rappresentato un’importante cesura col precedente regime e “un elemento di forte discontinuità nell’evoluzione della forma di Stato”⁷⁸.

383 del 1934 venne sostituito il testo unico degli enti locali, i quali si afferma debbano cooperare alla realizzazione dei fini dello Stato senza mai contrastarlo. Cfr. M. CINQUE, *L’autonomia comunale e il federalismo*, in «Trasporti: diritto economia politica», 106/2008, p. 19.

⁷⁶ T. GROPPI, *L’evoluzione*, cit., p. 4, ove si richiama E. ROTELLI, *Le trasformazioni dell’ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in «Storia contemporanea», 1973, pp. 57 ss.

⁷⁷ L. PALADIN, *Diritto regionale*, III ed., Cedam, Padova 1979, p. 5.

⁷⁸ G. ROLLA, *L’evoluzione*, cit., p. 91; cfr. anche ID., *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano 1979, pp. 12ss. In T. GROPPI, *L’evoluzione*, cit., p. 5, si ribadisce come “[l]e ragioni della scelta in favore dello Stato regionale si rintracciano nella volontà, che guidò, in tutti i campi, i costituenti, di creare uno Stato nuovo, non solo rispetto a quello fascista, ma anche a quello liberale prefascista, cui l’ascesa del fascismo era imputata”.

Non si trattò di una scelta improvvisata⁷⁹, in quanto prima dell'entrata in vigore della Costituzione erano stati predisposti gli Statuti di quattro Regioni speciali (Valle d'Aosta, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Sardegna). Si trattava di un *novum* assoluto, che, insieme alle vicende militari e politiche del biennio 1943-45, finì certamente per influenzare il costituente ed incidere sul modello del regionalismo italiano⁸⁰, che in quel tempo era propugnato da autorevole dottrina giuridica⁸¹.

All'inizio delle attività della costituente, si affidò a un comitato di 10 deputati, presieduto da Gaspare Ambrosini, la redazione di una proposta che facesse da base per la successiva discussione portata nella seconda sottocommissione della Commissione dei 75⁸². La questione più articolata riguardava la previsione in capo alle Regioni di proprie competenze legislative⁸³: ad esempio, fu respinto un ordine del giorno Bonomi, Bozzi, Togliatti ed altri del 13 giugno 1947 che escludeva il

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ G. MAZZOLA, *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, in «Amministrazione in cammino», giugno 2012, p. 3.

⁸¹ Si pensi a A. C. JEMOLO, *Il decentramento regionale*, in «Quaderni del Partito d'azione», 11/ 1945; A. AMORTH; *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Marzorati, Como-Milano 1945; G. RIZZO, *La Regione*, in «Annuario di diritto comparato e di studi legislativi», 1947. Cfr. A. D'ATENA, *Regionalismo*, cit.

⁸² *Ivi*, pp. 3-4, dove si riporta che in seconda sottocommissione vennero dedicate 29 sedute alla tematica. Per un approfondimento si veda anche G. AMBROSINI, *Relazione presso la Commissione per la Costituzione*, Seconda Sottocommissione, Atti parlamentari, 30 novembre 1946.

⁸³ Su cui poi i fondamentali L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova 1959 e M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano 1961. Successivamente, I. FASO, *Le minori potestà legislative della Regione*, Giuffrè, Milano 1975.

potere delle Regioni “salvo che nei limiti dell’attuazione e dell’integrazione delle direttive e dei principi fissati dalle leggi della Repubblica”⁸⁴. Le obiezioni principali provenivano da quelle componenti della sinistra che temevano che la frammentazione del potere tra diversi centri decisionali potesse frenare la stagione di riforme considerate necessarie a porre rimedio alle disuguaglianze economiche e sociali e, quindi, a dare una piena attuazione all’uguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, comma secondo, Cost.⁸⁵.

L’opzione, infine, prescelta fu quella che ha previsto un regionalismo duale, che affiancasse alle regioni a statuto speciale⁸⁶, adottato con legge costituzionale, già menzionate – cui deve aggiungersi

⁸⁴ *Ibidem*

⁸⁵ T. GROPPI, *L’evoluzione*, cit., p. 5.

⁸⁶ Sul tema la bibliografia è molto ampia, si segnalano in questa sede soltanto S. MANGIAMELLI, *Regioni a statuto speciale*, in *Diz. dir. pubbl.*, Milano 2006; A. CARIOLA – F. LEOTTA, Art. 116 Cost., in BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III ed., Giappichelli, Torino 2006; G. MOSCHELLA, *Principio di specialità, forma di Stato e forma di governo. Qualche riflessione sull’autonomia regionale speciale*, in U. LA TORRE - G. MOSCHELLA- F. PELLEGRINO – M.P. RIZZO – G. VERMIGLIO (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, tomo II, Giuffrè, Milano 2008; ID., *L’incerta prospettiva delle Regioni speciali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano 2003; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 26 maggio 2014; G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L’apporto del diritto comparato*, in «Le Regioni», 2015; A. D’ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in «Rivista AIC», 4/2014. Sulle implicazioni dell’emergenza sul principio di specialità, su cui si dirà diffusamente in seguito, si segnala sin da ora A. MORELLI, *Quel che resta della specialità nello stato di emergenza (e non solo). La proposta di attuazione dell’art. 31 dello Statuto siciliano*, in «Diritti regionali», 1/2020, pp. 543-554.

il Friuli-Venezia Giulia, istituita solo nel 1963⁸⁷ - le regioni a statuto ordinario, con competenze legislative delineate dall'art. 117 Cost. secondo un sistema proprio degli Stati accentrati. Invero, tali competenze legislative erano enumerate in una lista abbastanza circoscritta, oltre ad essere inquadrare nell'ambito di una potestà soltanto concorrente, che interveniva sulla base della disciplina statale di principio, mentre quelle amministrative le seguivano in virtù del parallelismo⁸⁸. L'indebolimento dell'istituto regionale, dovuto anche all'esigenza di mitigare la reazione antiregionalista di alcune forze politiche quali comunisti, socialisti e liberali, riguardò le sole Regioni ordinarie, che nacquero con forme di autonomia assai meno pregnanti di quelle a statuto speciale⁸⁹, secondo il modello iberico del 1931, pur con le sue peculiarità, di autonomia speciale. Si trattò, quindi, per i commentatori dell'epoca e i regionalisti più convinti di un testo "deludente"⁹⁰ rispetto a quella "rivoluzione promessa"⁹¹ rappresentata dalla perentoria affermazione dell'art. 5 della Cost. secondo cui "la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

⁸⁷ Lo statuto fu approvato con la legge costituzionale n. 1/1963. Sulle peculiarità dell'ordinamento friulano, si segnala E. D'ORLANDO – L. MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino 2017.

⁸⁸ T. GROPPi, *L'evoluzione*, cit., pp. 4-5.

⁸⁹ G. MAZZOLA, *Le Regioni*, cit., pp. 4-5.

⁹⁰ T. GROPPi, *L'evoluzione*, cit., p. 4.

⁹¹ Per usare un'espressione di P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Barbera, Firenze 1950, p. CXXXV.

Si delineava, dunque, una latente contraddizione⁹² con quel disegno prospettato nei principi fondamentali del neonato ordinamento per il quale “l’autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato”⁹³. Certamente, nel disegno costituzionale deve rilevarsi come la natura unitaria dello Stato e la distribuzione territoriale del potere si pongano in un rapporto di complementarità, in base al quale gli spazi di autonomia degli ordinamenti sono comunque integrati in un organico sistema di valori e principi presidiati dalla Carta fondamentale⁹⁴.

Sebbene edulcorata nel senso di cui sopra, la svolta in senso regionalistico rappresentava comunque un cambiamento di prospettiva rilevante rispetto al modo di intendere la configurazione statale e i rapporti tra livello centrale e autonomie, suscitando sin da subito l’interesse della dottrina⁹⁵. E, però, il regionalismo ha dovuto scontare una lunga fase di inattuazione, dovuta al cosiddetto ostruzionismo della maggioranza⁹⁶, che,

⁹² Come rilevato in C. ESPOSITO, *Autonomia locale e decentramento amministrativo nell’art.5 della Costituzione*, ora in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1954, pp. 67 ss.

⁹³ G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, Zanichelli, Bologna - Roma 1975, p. 286. Cfr. anche M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”*, Editoriale scientifica, Napoli 2021, p. 30.

⁹⁴ G. ROLLA, *L’evoluzione*, cit., p. 92.

⁹⁵ Come si legge in A. D’ATENA, *Regionalismo*, cit., “vanno anzitutto segnalate due importanti monografie dedicate al nuovo ente, entrambe pubblicate nel 1949, le quali, per completezza e sistematicità, possono considerarsi i primi due manuali di diritto regionale prodotti dalla scienza giuridica italiana: *La regione*, di Pietro Virga, e *La regione nella costituzione italiana*, di Giovanni Miele”.

⁹⁶ P. CALAMANDREI, *L’ostruzionismo di maggioranza*, in «Il Ponte», 2/1953, pp.129 ss. Sul tema anche P. BIANCHI, *L’ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in «Osservatorio sulle fonti», 2/2019, pp. 2ss.

coinvolgendo tra l'altro, sino al 1956, anche la Corte costituzionale, ha impedito a quest'organo, cui si è assegnata una funzione di chiusura del sistema anche per quanto riguarda l'assetto delle competenze, di svolgere un ruolo propulsivo in merito⁹⁷.

Le posizioni assunte in questo periodo dalle diverse forze politiche furono diametralmente opposte a quelle tenute nei lavori costituenti: i partiti di sinistra, originariamente più cauti rispetto al regionalismo, ne divennero strenui sostenitori, individuando negli enti intermedi autonomi nuovi possibili centri decisionali democratici per poter esprimere un indirizzo politico alternativo a quello del governo centrale, al quale non partecipavano – si pensi ai comunisti⁹⁸ – a causa della cd. *conventio ad excludendum*⁹⁹. In questo senso sarebbe stata valorizzata la ricostruzione martinesiana dell'autonomia politica quale capacità delle Regioni di darsi un indirizzo politico differente da quello statale, purché non in contrasto “con i principi strutturali dell'ordinamento costituzionale”¹⁰⁰. Dall'altro

⁹⁷ A. D'ATENA, *Regionalismo*, cit.

⁹⁸ Su cui R. COLOZZA, *Il Pci e le associazioni per la tutela della Costituzione (1950-1955)*, in *Ricerche di storia politica*, 2011, pp. 165ss.

⁹⁹ Fortunata formula adoperata in L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970, par. 4. Cfr. anche C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., p. 311. Si legge, infine, in M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in «Le Regioni», 4/2012, pp. 676ss che “l'evidente logoramento della formula di centro-sinistra e del relativo slancio riformista, la necessità di «aprire» all'opposizione comunista in sedi istituzionali rilevanti ma ancora lontane dal Governo centrale ove il discorso (nazionale e internazionale) non era ancora maturo, la profonda trasformazione della società italiana negli anni '60 portano ad individuare nella istituzione delle Regioni a statuto ordinario la soluzione adeguata per dare una risposta a queste esigenze”.

¹⁰⁰ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1956, ora in ID., *Opere*, t. III, *Ordinamento della Repubblica*, Giuffrè, Milano 2000,

lato, la compagine di maggioranza relativa, la Democrazia cristiana, sebbene dapprima le avesse promosse, avversò la creazione delle regioni ordinarie, ritenendole “intralci al pieno dispiegarsi dell’azione di governo”¹⁰¹.

Ciò finì per comportare la mancata esecuzione dell’ottava disposizione transitoria e finale, la quale disponeva l’elezione entro un anno dall’entrata in vigore della Costituzione dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali.

Bisognerà, infatti, aspettare, il biennio 1968-1970 per la promulgazione della normativa sull’elezione dei consigli regionali e per la loro effettiva creazione, oltre all’approvazione di leggi statali per il trasferimento di funzioni amministrative e delle risorse umane e finanziarie necessarie¹⁰². L’approccio al regionalismo è, in questa fase primordiale, ispirato al funzionalismo, in base al quale l’autonomia avrebbe agevolato lo svolgimento della pianificazione economica e territoriale, consentendo una razionale ed efficiente attuazione delle politiche pubbliche determinate a livello centrale¹⁰³. Il trasferimento di funzioni venne, quindi, visto, come uno strumento per una riforma dell’amministrazione pubblica secondo il crisma dell’efficienza¹⁰⁴; in

p. 323; su cui G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant’anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull’autonomia politica delle regioni in Italia*, in «Diritti regionali», 3/2016, pp. 470ss.

¹⁰¹ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in «Rivista AIC», 3/2019, p. 116.

¹⁰² T. GROPPI, *L’evoluzione*, cit., pp. 6-7.

¹⁰³ A. MORELLI, *Le relazioni*, cit., p. 117, ove si rimanda a B. PEZZINI, *Introduzione. Il principio costituzionale dell’autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”, Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, pp. XI ss.

¹⁰⁴ T. GROPPI, *L’evoluzione*, cit., p. 7.

questo contesto un ruolo fondamentale è stato affidato al D.P.R. 616 del 1977¹⁰⁵.

Le resistenze e i ritardi – si è parlato anche di “fase di riflusso”¹⁰⁶- nel compimento di un pieno regionalismo¹⁰⁷ non sono mancati, sia per quell’elenco non nutrito di competenze cui si faceva riferimento in precedenza, sia per l’atteggiamento degli altri attori istituzionali: il legislatore statale con un uso disinvolto della normazione di principio; la Corte costituzionale con una giurisprudenza restrittiva¹⁰⁸ nel circoscrivere l’autonomia legislativa regionale, con l’interesse nazionale convertito da limite di merito a limite di legittimità¹⁰⁹. A ciò deve aggiungersi come il sistema preventivo di impugnativa delle leggi regionali da parte dello Stato ed i ritardi accumulati dalla Consulta in alcune sue decisioni abbiano paralizzato per anni le leggi regionali oggetto di ricorso¹¹⁰. Infine, a livello politico, deve registrarsi l’incidenza dell’assenza, se non con l’eccezione al limite della prima Lega Nord, nel panorama del sistema partitico italiano di effettivi partiti regionali; viceversa, nei consessi regionali venivano riprodotte le problematiche nazionali frustrando, in un certo qual

¹⁰⁵ Su cui A. BARBERA - F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali: commentario al decreto n.616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna 1979, nella cui *Prefazione*, p. 7, M.S. GIANNINI afferma che tale d.P.R. “si ascrive effettivamente tra le leggi fondamentali della Repubblica”. Cfr. anche G. ROLLA, *L’evoluzione*, cit., pp. 94ss.

¹⁰⁶ T. GROPPI, *L’evoluzione*, cit., p. 7.

¹⁰⁷ Tanto che si è parlato di “regioni senza regionalismo”, v. G. PASTORI, *Regioni senza regionalismo*, in *il Mulino*, 1/1980, pp. 204 ss.

¹⁰⁸ Cfr. S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento tra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in «Le regioni», 1988, pp. 563 ss; nonché P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in «Le regioni», 1989, pp. 116 ss.

¹⁰⁹ A. MORELLI, *Le relazioni*, cit., pp. 118-119.

¹¹⁰ T. GROPPI, *L’evoluzione*, cit., p. 8.

senso, e limitando il principio costituzionale dell'autonomia¹¹¹. In dottrina si è sottolineato, infatti, come si sia determinata una situazione per cui "l'elettore è indotto a votare tendenzialmente estraniandosi dai problemi regionali e locali ed è invece sollecitato a dare preminenza agli equilibri nazionali fra *partner* di governo o fra maggioranza ed opposizione; proprio così sono resi più facili i tentativi di omogeneizzare centro e periferia svuotando le autonomie locali e regionali"¹¹².

Negli anni Novanta, dopo la crisi del sistema politico legata alle inchieste di Tangentopoli, si inaugura una fase di rilancio dell'istanza regionalista e di tentativi di riforma¹¹³ che sarebbe culminata con l'attuale assetto delineato dalla riscrittura del Titolo V della nostra Carta fondamentale con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Prima di quest'ultima, vanno però considerate le modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, che, come novità principale, ha approntato la modifica della forma di governo delle regioni a statuto ordinario e l'autonomia statutaria. Ciò ha portato alla previsione dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale¹¹⁴, "salvo che lo statuto regionale disponga diversamente" (art. 125, quinto comma, Cost.)¹¹⁵. Questo elemento, si anticipa, assume certamente un

¹¹¹ G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in «Le Regioni», 1/2019, p. 152.

¹¹² A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma 1991, p. 275.

¹¹³ A tal proposito, si ricordano la Commissione bicamerale per le questioni regionali del 1991, la Commissione per le riforme costituzionali del 1992 presieduta da Nilde Iotti e da Enrico De Mita e la Commissione bicamerale presieduta da D'Alema.

¹¹⁴ Su cui L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 6/1999, pp. 1149-1164.

¹¹⁵ Allo stato attuale in tutte le regioni a statuto ordinario il Presidente della Giunta è diretta espressione del corpo elettorale. Ciò avviene anche per le regioni a statuto speciale, con

rilievo pregnante nella dialettica instauratasi nella gestione della pandemia da COVID-19, ma su tale punto si preferirà soffermarsi successivamente nel prosieguo della trattazione.

Mentre la legge costituzionale n. 2 del 2001 estendeva alle regioni a statuto speciale le previsioni innanzi esposte, ben più rilevante e di sistema è la riforma costituzionale n. 3 dello stesso anno.

A partire dal rivisitato art. 114 Cost., da leggere in stretta correlazione all'art. 5 di cui costituisce una "qualificazione"¹¹⁶, si ha un'idea del mutamento di paradigma. Infatti, mentre "[l]'originaria formulazione (lo Stato si riparte in Comuni, Province e Regioni) esprimeva una visione gerarchica degli ordinamenti in quanto le Regioni e gli enti locali erano qualificati come una parte dello Stato nazionale", nella nuova versione ("La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato") si propone una visione "a rete" dell'ordinamento e dei rapporti interistituzionali, in cui i diversi livelli diventano tutti componenti, pur reciprocamente autonomi, essenziali della Repubblica¹¹⁷.

Cambiamento di paradigma che, poi, emerge in tutta la sua evidenza nella riscrittura dell'art. 117, dove per la ripartizione delle competenze legislative si è sposato un sistema proprio degli Stati federali¹¹⁸, in cui –

l'eccezione della Valle d'Aosta - dove questi è eletto dal consiglio regionale – e del Trentino-Alto Adige, dove per un accordo politico – mentre per le cariche di presidente e vicepresidente del consiglio regionale è espressamente previsto dallo statuto di autonomia - a garanzia delle varie componenti linguistiche si verifica una staffetta di metà mandato al vertice tra esponenti delle due province autonome.

¹¹⁶ G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato*, cit., p. 156.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Sul tema, A. RUGGERI - G. SILVESTRI, *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano 2001; AA.VV., *L'incerto federalismo: le competenze statali e*

all'opposto di quanto avveniva in precedenza – ad essere enumerate sono le materie di competenze esclusiva dello Stato centrale, mentre alle regioni ordinarie (per quelle a statuto speciale restano ferme quelle stabilite in questi ultimi) spetta una competenza in via residuale. Come conseguenza di questo rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative di influenza tedesca, si ha la “configurazione delle Regioni come enti a competenza generale e non a competenze enumerate”¹¹⁹. Tra questi due estremi, vengono poi inserite le materie di competenza concorrente, per le quali “spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato” (art. 117, quarto comma, Cost.). I limiti comuni a tutte e tre le forme di potestà legislativa vengono individuati al primo comma nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (ora dell'Unione europea) e dagli obblighi internazionali.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, l'art. 118 Cost. adotta un criterio diverso dall'elencazione, limitandosi “all'individuazione di un principio e alla codificazione di alcuni criteri interpretativi”¹²⁰. Abbiamo, quindi, l'enunciazione costituzionale – in quanto dei prodromi nella legislazione ordinaria potevano rintracciarsi a partire dalle leggi Bassanini e dalla legge quadro n. 328 del 2000 - del principio di sussidiarietà, da declinarsi in senso orizzontale e, soprattutto per quanto di diretto interesse in questa sede, verticale, per cui “[l]e funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città

regionali nella giurisprudenza costituzionale, a cura di N. Zanon - A. Concaro, Giuffrè, Milano 2005.

¹¹⁹ A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, in «Rivista AIC», 4/2022, p. 194.

¹²⁰ G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato*, p. 159.

metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (art. 118, primo comma, Cost.). L’idea è quella di espletare tali funzioni, ove possibile, al livello più prossimo, il quale può garantire una migliore conoscenza delle risorse, delle problematiche e dei bisogni di un determinato territorio.

Siamo nella fase di maggior sviluppo del regionalismo, anche a livello di sostegno da parte dell’opinione pubblica, il quale, però, ha assunto opinioni oscillanti e cangianti (Ruggeri ha parlato di una visione “congiunturale”¹²¹): “se, infatti, fino al 2008 non ci si poteva non dire ‘federalisti’, dopo lo scoppio della crisi economica e di una serie di scandali giudiziari che hanno coinvolto diversi esponenti delle istituzioni regionali, queste ultime sono state rappresentate da molti come roccaforti della casta politica ed esosi centri di spesa da depotenziare o eliminare del tutto”¹²².

Sulle vicende più recenti, a partire dalla bocciatura, a seguito del *referendum* costituzionale del dicembre 2016, della riforma Renzi – Boschi e dei tentativi di attuazione del regionalismo differenziato di cui all’art. 116, terzo comma Cost. – anch’esso una novità che si deve alla riforma del titolo V del 2001 - da parte di alcune regioni, si dirà nei capitoli a venire, poiché sottintendono specifiche questioni sulle quali si preferisce soffermarsi separatamente.

- ¹²¹ Su cui A. RUGGERI, *Il federalismo all’italiana e l’uso «congiunturale» della Costituzione*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 9 luglio 2001. V. anche A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell’autonomia territoriale* in “Diritto pubblico europeo, Rassegna on-line”, n. speciale 2/2019, pp. 18ss, nonché ID., *Le relazioni istituzionali*, cit., pp. 121ss.,

¹²² A. MORELLI, *Giù le mani dalle Regioni ma no al federalismo spinto*, in «Il Riformista», 26 marzo 2020, www.ilriformista.it.

4. Il regionalismo come tertium genus tra centralismo e federalismo?

L'evoluzione storico-istituzionale del regionalismo che si è tentato di delineare – con particolare riguardo al caso italiano - in queste pagine, ci induce a riflettere su alcune questioni e, nello specifico, al rapporto della categoria della “regione” rispetto ai due modelli classici dello Stato unitario e dello Stato federale.

Entrando nel merito della questione, se pensiamo all'allargamento delle competenze affidate alle Regioni di cui alla riforma del 2001 in combinato disposto con la precedente previsione dell'elezione del Presidente della Giunta regionale, si potrebbe pensare che le Regioni si stiano sempre più avvicinando come configurazione ai singoli Stati componenti lo Stato federale. Si deve, infatti, considerare anche come l'art. 117 Cost. *post-riforma* del 2001 presupponga, al nono comma, una visione delle Regioni come soggetti di diritto internazionale, che nelle materie di loro competenza possono “concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato”, seppur “nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”.

Appare, però, azzardato affermare che vi sia stata una mutazione genetica del tipo di Stato con l'approdo a un ordinamento federale. Nel sostenere ciò, sono d'uopo alcune puntualizzazioni.

In primo luogo, se è vero che lo schema adottato nell'articolo 117 Cost. risponda a quello tipico dello Stato federale, è la sua concreta predisposizione e attuazione che ridimensionano la portata di questa sedicente “rivoluzione copernicana”¹²³. Infatti, l'elenco di materie di

¹²³ Come affermato nell'intervento di Carlo Vizzini in AA.VV., *Sistema delle autonomie e riforma del Parlamento a quarant'anni dalla prima elezione dei Consigli delle Regioni*, 7

competenza esclusiva dello Stato centrale risulta così ampia da far ritenere che la potestà statale non rappresenti certo un'eccezione. A ciò si aggiunga che in tale elencazione siano presenti anche “materie – non materie”, ovvero etichette come quella dell'individuazione dei cosiddetti LEP (“livelli essenziali delle prestazioni” di cui alla lettera *m*) che rappresentano delle competenze trasversali¹²⁴ – si pensi anche alla lettera *e*, tutela del risparmio e della concorrenza, lettera *s*, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – considerate sovente prevalenti nella giurisprudenza costituzionale rispetto ad altre materie riservate alle regioni. L'articolo 118 pone anch'esso un problema, nel caso in cui l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale faccia transitare, per garantire l'efficacia e l'adeguatezza degli interventi, dalla competenza amministrativa regionale a quella statale. In questa situazione, ci si è chiesti se lo Stato sia tenuto a rispettare la legislazione regionale o se la sussidiarietà debba applicarsi anche sul piano legislativo. Secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003¹²⁵, anche la potestà

giugno 2010, p. 68, www.senato.it. Alcuni autori avevano parlato di “Big bang”: cfr. G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in «Le Regioni», 2001, pp. 1141ss; A. D'ATENA, *Le regioni dopo il big bang*, Giuffrè, Milano 2005.

¹²⁴ G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in «Diritto pubblico», 2/2004, pp. 461-500. Si veda anche G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in AA. VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni: la lezione dell'esperienza*, Giuffrè, Milano 2016, pp. 79-98; R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in www.astrid-online.it.

¹²⁵ Su cui si sono levate voci contrastanti, tra le quali quelle di A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in «Federalismi», 12/2003; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in «Le Regioni», 2-3/2004, pp. 587-602; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in «Federalismi», 12/2003; A. ANZON,

legislativa viene assorbita dallo Stato, ma è necessario che l'intervento statale non sia irragionevole e che vengano adottate intese per la reale collaborazione; è stato così definito l'istituto della "chiamata in sussidiarietà"¹²⁶.

In secondo luogo, si dovrebbe verificare se effettivamente lo Stato regionale per come sviluppatosi in Italia abbia in sé tutti quegli elementi che dovrebbero connotare uno Stato federale propriamente detto. In questo frangente, si pensi a caratteristiche quali: la coesistenza di una costituzione federale e di tante costituzioni quanti sono i singoli stati; l'assetto bicamerale del Parlamento, con una camera rappresentativa degli Stati membri; la composizione del Governo rappresentativa della natura complessa dello Stato; la partecipazione degli Stati membri al procedimento di revisione costituzionale; l'istituzione di un organo federale di tipo giurisdizionale. Analizzando tali requisiti, si noterà che gli statuti regionali non possano essere considerati alla stregua di costituzioni – tra l'altro i soli statuti speciali sono adottati con legge costituzionale –

Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2782ss; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2776 ss; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in «Le Regioni», 2-3/2004, pp. 578-586; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 13 ottobre 2003; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 8 ottobre 2003; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 29 ottobre 2003.

¹²⁶ C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in «Le Regioni», 2-3/2011, pp. 455-498.

ma devono porsi “in armonia con la Costituzione”¹²⁷ (art. 123 Cost.). Nel nostro ordinamento, poi, non vi è una camera rappresentativa delle regioni, essendo il Senato puramente e semplicemente eletto a base regionale (art. 57 Cost.), così come la formazione del Governo non contempla una componente esponenziale dei territori. Nel procedimento di revisione costituzionale, inoltre, le Regioni non rivestono un ruolo peculiare¹²⁸, essendo prevista la sola possibilità che cinque Consigli regionali richiedano il *referendum* popolare nel caso in cui il testo non sia stato approvato nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti (art. 138 Cost.). Infine, il potere giurisdizionale non è condiviso tra lo Stato centrale e le Regioni, le quali non hanno organi di tale natura, sebbene l’articolo che prevede l’istituzione dei T.A.R. quali organi di giustizia amministrativa di primo grado sia stato collocato all’interno del titolo V.

Stante a quanto sin qui esposto, verrebbe allora da chiedersi se quello dello Stato regionale rappresenti allora un *tertium genus* anche rispetto allo Stato accentrato¹²⁹. Ad opinione di chi scrive risulterebbe più

¹²⁷ Formula definita “rompicapo ermeneutico” da A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell’“armonia con la Costituzione” e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in «Le Regioni», 3/2001, p. 461. Si vedano anche M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino 2016, nonché S. GAMBINO, *Statuti regionali e ‘armonia’ con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in «Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 5 settembre 2003, www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹²⁸ Per un approfondimento sul tema T. GROPPi, *La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale*, in «Le Regioni», 5/2002, pp. 1045-1060.

¹²⁹ Reposo aveva individuato lo stato autonomico quale “categoria generale” autonoma. Cfr. A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino 2000.

corretto parlare di una particolare *specie*, presentante alcune caratteristiche distintive, all'interno del più ampio *genus* dello Stato unitario, dal cui novero non ci pare possa essere espunto. Il rischio sarebbe, infatti, di non considerare il disposto dell'art. 5 Cost., che contiene un principio fondamentale che deve essere considerato alla stregua di una chiave di lettura non aggirabile rispetto al Titolo V e del concetto stesso di regionalismo, armonizzando il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali con l'unità ed indivisibilità della Repubblica quale *prius* (onto)logico.

Si confrontino, ora, due definizioni di Stato e di Regioni che, a primo acchito, parrebbero sovrapponibili. Secondo questo schema, si può definire lo Stato come “come un ordinamento giuridico originario, a fini generali ed a base territoriale, dotato di un apparato autoritario posto in posizione di supremazia”¹³⁰; mentre la Regione è “un ente pubblico a rilevanza costituzionale e rappresentativo di una collettività stanziata su un determinato territorio, dotato di poteri e funzioni propri e di ordinamento autonomo nei limiti prefissati”¹³¹. Se l'elemento territoriale caratterizza sia lo Stato che la Regione, ospitando, quindi, entrambi gli ordinamenti, a connotare specificamente lo Stato è la sovranità, da intendersi quale indipendenza e originarietà. Considerando il “carattere territorialmente indiviso della sovranità in un ordinamento a base regionale”¹³², se ne deduce che l'ordinamento regionale deriva da quello statale, il quale invece *superiorem non recognoscit*, e trova nella Costituzione i limiti ai suoi poteri e alla sua autonomia.

¹³⁰ T. MARTINES, *Diritto pubblico*, IX ed., Giuffrè, Milano 2019, p. 41.

¹³¹ *Ivi*, p. 199.

¹³² G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in «Gruppo di Pisa», 2/2014, p. 2.

In conclusione di questo paragrafo, a scanso di possibili equivoci, bisogna, però, esplicitare una consapevolezza. Si è tentato di attuare una sistematizzazione dei diversi tipi di Stato, incasellando la vicenda italiana in questa o quella tra le categorie, le quali “sono sempre il frutto di generalizzazioni di elementi tratti induttivamente dall’osservazione di esperienze reali”¹³³. Ciò avviene certamente per ineludibili ragioni di comodità di studio. Nella realtà è, invece, evidente che sia tendenzialmente impossibile rinvenire quei modelli in forma pura, essendo i vari ordinamenti non immuni alle diverse contaminazioni. Le classificazioni, in questo senso, possono operare semmai per prevalenza di elementi. Inoltre, la linea di demarcazione dei modelli risulta ancora più sfumata se si opta per una diversa prospettiva di studio: non più in solo senso statico, ma anche dinamico. In questo senso, assume rilievo la teoria di Friederich sui processi di federalizzazione¹³⁴, secondo cui tutti gli ordinamenti giuridici sono interessati da processi aventi due possibili andamenti, centripeto o centrifugo. Con il processo centripeto, più Stati divisi si uniscono in uno Stato federale; mentre con il processo centrifugo gli Stati unitari possono diventare Stati federali. Pertanto, la storia degli ordinamenti, così come quella del regionalismo, sono storie in divenire e, se non vogliamo accontentarci di una fotografia della situazione attuale, la domanda da porsi allora è a che punto del processo ci stiamo trovando

¹³³ A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo*, cit., p. 3.

¹³⁴ C. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy: theory and practice in Europe and America*, Ginn & Co., Boston 1950; ID., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York 1968.

e, quindi, verso dove stiamo andando¹³⁵. La domanda è ancora più complicata se rapportata a tutti i fattori che si innestano nel contesto, come le situazioni di emergenza, in particolare, quella pandemica.

5. Autonomie e garanzia dei diritti

Ultima delle questioni su cui ci si vuole soffermare in questa sezione è il rapporto tra le autonomie territoriali e la garanzia dei diritti.

Se, in conformità con quanto detto al principio del ragionamento inerente al regionalismo, si tratta di parlare della allocazione territoriale del potere, allora possiamo affermare che ci troviamo dinanzi a una tecnica di separazione dei poteri in senso verticale¹³⁶. E, allora, forse, non è un caso che spesso la forma di governo presidenziale – si pensi al caso degli Stati Uniti – oltre a una più marcata e rigida separazione dei poteri (nel senso classico, orizzontale), preveda, generalmente, anche maggiori forme di autonomia territoriali, come, per esempio, l'opzione per un tipo di Stato federale.

In prima approssimazione, si potrebbe sostenere – come ha fatto parte della dottrina – che premessa indispensabile di qualsiasi Stato decentrato sia la democrazia¹³⁷. Si potrebbe ribattere, ovviamente, con alcuni esempi tratti dall'esperienza storica istituzionale, come, da un lato la Francia – Stato accentrato ma di consolidata tradizione democratica –

¹³⁵ Domanda che riecheggia quella di un recente articolo in precedenza citato quale A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, in «Rivista AIC», 4/2022, pp. 192 – 203, nonché A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in «Le Regioni», 1-2/2021, pp. 155-167.

¹³⁶ G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Giuffrè, Milano 2001, pp. 11 ss.

¹³⁷ T. GROPPI, *L'evoluzione*, cit., p. 4, che, a sua volta, rimanda a A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino 1965; E. ROTELLI, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in «Storia contemporanea», 1973, pp. 57 ss.

e, dall'altro, l'ex U.R.S.S., Stato formalmente federale, ma nel quale il rispetto delle garanzie democratiche non può dirsi che fosse concretamente assicurato.

Riguardo al primo caso si potrebbe ribattere che siamo innanzi a un sillogismo fallace, in cui la premessa secondo la quale la democrazia sia presupposto del decentramento non comporta necessariamente che non possa esservi democrazia senza decentramento. Riguardo all'esempio dell'ex Unione sovietica, senza voler scomodare la differenza tra costituzione formale e materiale¹³⁸, basti notare come nel testo fondamentale di tale Paese, oltre al federalismo, venissero enunciata una serie di diritti e libertà che, però, finivano per soccombere innanzi a una particolare ed esasperata concezione dell'uguaglianza sostanziale, verso il cui raggiungimento tutto l'ordinamento era proteso¹³⁹.

Al di là degli estremi e dei paradossi, si può, però, sostenere che, congiuntamente ad altri fattori – che siano istituzionali, storici, politici o culturali – una suddivisione territoriale del potere che crei differenti centri e livelli decisionali non possa che giovare o, volendo dire diversamente, “essere funzionale”, ad un assetto di tipo democratico.

Un approccio di questo tipo – che pure ha i suoi evidenti pregi - rischia, parimenti, se adottato in modo esasperato ed esclusivo, di mettere in ombra le esigenze di collaborazione tra centro e periferia, sacrificandole sull'altare del “paradigma garantista/separatista” che ha ispirato, ad

¹³⁸ Il riferimento ovviamente è C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano 1940.

¹³⁹ Si segnalano M. MOUSKHÉLY, *Il paradosso della Federazione sovietica*, in «Il Federalista», II/1960, pp. 263ss.; S. A. BÉLIAEV, *I problemi del federalismo nell'ex Unione Sovietica*, in Id., I/1998, pp. 54ss., si veda anche la Raccomandazione 30 (1997) del Consiglio d'Europa sulla *Situazione della democrazia locale e del Federalismo in Russia*.

esempio, l'originario Titolo V della nostra Costituzione¹⁴⁰. Ed infatti occorre rilevare come, in sede costituente, ad avere l'influsso preminente sia stata la "concezione liberal-garantista delle autonomie regionali", le quali venivano concepite come "limite al potere (dello Stato)" e "garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria"¹⁴¹. Effetto negativo di questa costruzione è stata la mancata predisposizione, in origine, di "strumenti e sedi di collaborazione" e, più, in generale, l'approdo a "una visione puramente *difensiva* dell'autonomia regionale", per sua natura foriera di "soluzioni istituzionali perdenti"¹⁴².

Posizione difensiva che, se esacerbata, può giungere a un regionalismo che presenti un atteggiamento di tipo competitivo¹⁴³.

I passi in avanti compiuti con l'evoluzione del regionalismo italiano, scandito anche dalle riforme su cui si è discusso in precedenza, spingerebbero a ritenere che si stia approdando a un più confacente modello di stampo cooperativo e che, nonostante si sia trattato di un percorso complesso o, come efficacemente sostenuto da autorevole dottrina, "accidentato"¹⁴⁴, addirittura il modello duale o competitivo "sia ormai un ricordo del passato"¹⁴⁵.

Un'asserzione così *tranchant*, però, deve tenere conto di alcune circostanze, come, per esempio, quella per cui con la revisione

¹⁴⁰ A. MORELLI, *Le relazioni*, cit., p. 119.

¹⁴¹ V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in «Le Regioni», 4/1982, pp. 497ss. per come riportato in A. MORELLI, *op. ult. cit.*, p. 119.

¹⁴² A. MORELLI, *op. ult. cit.*, in particolare pp. 119 e 121.

¹⁴³ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in «Le Regioni», 5/1994, pp. 1334 ss.

¹⁴⁴ T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in *Una riforma per le autonomie* (ISAP, ISGRE, ISR [CNR]), Milano 1986.

¹⁴⁵ B. CARAVITA DI TORITTO, voce *Stato federale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè Milano, 2006, p. 5735.

costituzionale del 2001, l'art. 116 abbia introdotto “un indubbio elemento di regionalismo competitivo, non bilanciato da chiari contrappesi di regionalismo cooperativo”, non essendo “azzardato prospettare uno scenario nel quale le Regioni competono l'una con l'altra per acquisire attribuzioni sempre maggiori nella prospettiva della produzione di condizioni di superiore efficienza, tali da attirare capitali e investimenti”¹⁴⁶. Al tema del regionalismo differenziato, come già preannunciato, si dedicheranno alcune riflessioni nel prosieguo della trattazione.

Viepiù, l'elaborazione del modello cooperativo – e questa ha rappresentato una sua intrinseca debolezza – sconta la sua matrice giurisprudenziale¹⁴⁷, in quanto gli elementi riconducibili ad esso sono stati introdotti dal legislatore più “a rimorchio” delle decisioni della Corte costituzionale che per intima convinzione, “non certo in ragione di una chiara opzione a favore del modello cooperativo da parte delle forze politiche di maggioranza”¹⁴⁸.

Ed allora sembrerebbe opportuno prediligere un'impostazione che preveda una commistione funzionale di elementi e di modelli. Se è vero che l'archetipo del regionalismo garantistico e separatista si rilevi da solo “insufficiente”¹⁴⁹, esso non può essere abbandonato *tout court*, ma deve essere messo in relazione e in sinergia con l'assetto cooperativo. Infatti, non va dimenticato come sia “la competizione a generare differenziazione;

¹⁴⁶ M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*), in «Politica del diritto», n. 3/2002, p. 353.

¹⁴⁷ A. MORELLI, *Le relazioni*, cit., p. 123.

¹⁴⁸ M. LUCIANI, *Un regionalismo*, cit., p. 1321.

¹⁴⁹ A. MORELLI, *Le relazioni*, cit., p. 119.

negare quest'ultima significherebbe negare la stessa ragion d'essere di una strutturazione composita dello Stato unitario"¹⁵⁰.

Una competizione senza collaborazione è, però, pericolosa, potendo provocare dinamiche implodenti o esplodenti. Con ciò è da intendersi il rischio di un immobilismo, di una stasi decisionale, qualora da un profilo garantistico si traccino in un ruolo "frenante"¹⁵¹ delle autonomie, oppure, specularmente, in una frenesia e caoticità degli indirizzi assunti.

Dall'altro lato, una cooperazione senza competizione, invece, porta con sé l'incognita di risultare evanescente, di non contenere in sé quello stimolo al perseguimento del miglioramento delle prestazioni erogate. Si deve collaborare e lo si deve fare con tutti gli sforzi possibili, ma non ad ogni costo, o, almeno, non al costo di sacrificare i diritti. La competizione e la cooperazione, pertanto, non devono essere fini a loro stesse, ma assumono un valore se orientate al godimento dei diritti. È, pertanto, doveroso chiarire che "il rapporto tra diritti e territorio, lungi dal risultare marginale nell'ordinamento repubblicano, ne costituisce, piuttosto, un tratto essenziale" [...] in quanto "la dimensione locale è quella in cui spesso i diritti devono essere primariamente esercitati, trovando così la loro connotazione"¹⁵².

Detto ciò, ci sembra di poter ritenere chiara l'esigenza che vadano a braccetto competizione e cooperazione, per scongiurare il rischio che questa rimanga sul piano delle buone intenzioni e per fare in modo che la prima si orienti "verso dinamiche virtuose, compatibili con i principi e i

¹⁵⁰ G. FERRAIUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 2008, p. 16.

¹⁵¹ V. CRISAFULLI, *Vicende*, cit., p. 497.

¹⁵² A. MORELLI – L. TRUCCO, *Prefazione*, in ID., a cura di, *Diritti e territorio. Il valore delle autonomie nell'ordinamento repubblicano*, Giappichelli, Torino 2015, p. VIII.

valori portanti dell'ordinamento costituzionale"¹⁵³. Si potrebbe, perciò, richiamare in questa sede una nozione riaffacciata recentemente in campo economico, quale quella della coo-petizione, ossia una "strategia capace di fondere istanze di tipo competitivo e cooperativo"¹⁵⁴.

Questo ci sembra l'equilibrio da ricercarsi, ancora con più urgenza durante e dopo un'emergenza quale quella pandemica, in cui le autonomie hanno o avrebbero dovuto giocare un duplice delicato ruolo: non porsi come ostacolo, ma al contrario collaborare con il Governo, nel fronteggiare una situazione di straordinaria gravità e, allo stesso tempo, rappresentare un freno qualora l'azione del livello centrale si orienti impropriamente - anche in buona fede, si intende - al di fuori del circuito delle garanzie per evitare strabordamenti non necessari e pericolosi. Questo è il punto in cui si denota in maniera evidente la necessità che i modelli garantista e cooperativo del regionalismo si integrino strettamente sino a, se vogliono essere realmente funzionali, caratterizzarsi per la loro inscindibilità. In tutto il presente lavoro, sarà questa una della tesi che si cercherà di sostenere.

¹⁵³ G. FERRAIUOLO, *Diritti*, cit., p. 16.

¹⁵⁴ Voce "Coopetition" dell'*Enc. Treccani. Neologismi (2018)*.

Sez. II - *Il concetto di emergenza*

SOMMARIO:

1. Breve inquadramento storico – costituzionale
2. Alcuni esempi di normative emergenziali e relativi problemi costituzionali
 - 2.1. La legislazione antiterrorismo
 - 2.2. La legislazione antimafia
3. Stato democratico e gestione delle emergenze

1. Breve inquadramento storico – costituzionale

Dopo l'*excursus* proposto sull'elaborazione teorica e sull'attuazione pratica – con uno sguardo più specifico all'esperienza italiana – del regionalismo, la seconda sezione di questo capitolo sarà dedicata al concetto di emergenza.

Si proporrà inizialmente, un breve inquadramento storico – costituzionale di tale nozione, per poi concentrarsi su alcuni esempi di normative emergenziali avutesi in Italia, come la legislazione antimafia e quella antiterrorismo, evidenziandone, da un lato, i problemi di natura costituzionale e, dall'altro, le differenze rispetto all'emergenza pandemica e, come, ricaduta, alle misure poste per contenere il contagio. La sezione si concluderà con una riflessione sul rapporto tra lo Stato democratico e la gestione delle emergenze, che vede in questa un momento ambivalente: per un verso, necessaria per tutelare la continuità dello Stato minacciato da fattori esterni che rischiano di metterne a repentaglio l'esistenza; di

contro, sottendente un rischio di torsione delle garanzie cui lo Stato democratico stesso è preposto. Infatti, in dottrina, si è rilevato come “periodi di emergenza, quelli in cui viene messa a repentaglio la tenuta democratica di un paese a causa di un nemico interno o esterno, sono sempre contrassegnati da legislazioni speciali, che riducono la libertà personale cercando però di non rompere con l’impianto costituzionale, magari ponendosi proprio al limite dello stesso”¹⁵⁵.

Queste circostanze hanno fatto sì che il diritto pubblico si confrontasse “da millenni con il tema dell’emergenza”¹⁵⁶.

Un esempio emblematico ci viene offerto dal diritto romano, con l’istituto del *iustitium*, il quale segnava una frattura temporanea del diritto ordinario, che però non ne comportava una interruzione assoluta, ma aveva il solo scopo di giustificare misure eccezionali che sarebbero cessate al cessare dell’emergenza con il ripristino delle ordinarie prescrizioni giuridiche¹⁵⁷. Il *iustitium* seguiva generalmente alla proclamazione del *tumultus*, che si configurava come una sorta di antecedente logico e descriveva lo stato di emergenza decretato dal Senato a causa di una guerra civile o di altro avvenimento capace di mettere in pericolo la città¹⁵⁸. Al *tumultus* poteva seguire, altresì, come accadeva specialmente durante la prima Repubblica, la nomina di un dittatore¹⁵⁹.

¹⁵⁵ T. E. FROSINI – C. BASSU, *La libertà personale nell’emergenza costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionaliti, 6 dicembre 2004, p. 2.

¹⁵⁶ I. A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*; Editoriale Scientifica, Napoli 2021, p. 24.

¹⁵⁷ Ivi, pp. 29ss.

¹⁵⁸ Ivi, p. 25, dove si rinvia a E. ANTONINI, *Il “senatus consultum ultimum”. Note differenziali e punti di contatto col moderno stato di assedio*, Anfossi, Torino 1914, p. 52.

¹⁵⁹ I. A. NICOTRA, *op. ult. cit.*, p. 27. Cfr. anche S. RANDAZZO, *Stato di eccezione, pestilenze e dictatores. L’emergenza “fisiologica” nel diritto pubblico romano*, in S. RANDAZZO - R. MARTINO – V. DONATIVI – A. PANZAROLA – L. LAURETI (a cura di), *Il diritto di fronte*

Quest'opzione era connotata da una configurazione eterogenea rispetto al *iustitium*, poiché a differenza della natura collegiale di quest'ultima, la dittatura era una carica monocratica, che una volta instauratasi faceva venir meno le garanzie costituzionali, con il limite unico dell'abrogazione della Costituzione; il *iustitium*, invece, non evocava la sospensione assoluta dell'ordinamento giuridico e prevedeva un nucleo minimo di garanzie¹⁶⁰. Anche negli ordinamenti successivi sino alle costituzioni liberali moderne ottocentesche, come si avrà modo di vedere meglio in seguito, quello dell'emergenza è sempre stato avvertito come un tema di interesse.

Nel campo delle scienze sociali, il lemma “emergenza” è utilizzato per indicare “situazioni improvvise di difficoltà o di pericolo, a carattere tendenzialmente transitorio (anche se non sempre di breve durata), le quali comportano una crisi di funzionamento delle istituzioni operanti nell'ambito di una determinata compagine sociale”¹⁶¹.

L'emergenza si pone, quindi, come qualcosa di eccedente dalla normalità, che per la sua natura improvvisa e sconvolgente introduce elementi di “stra-ordinarietà” e “irregolarità”: “la stessa etimologia della parola italiana (e inglese), dal latino e-mergere, composto di e (fuori) + mergere (affondare, tuffare), ci mostra che l'emergenza è qualcosa che viene a galla, che spunta fuori”¹⁶².

all'emergenza. Un percorso interdisciplinare, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2020, pp. 303ss.

¹⁶⁰ *Ivi*, pp. 26ss.

¹⁶¹ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, 1993.

¹⁶² T. GROPPi, *Emergenza vs normalità: una dicotomia inevitabile?*, in “il Mulino”, 4 giugno 2020.

Innanzi a situazioni tali dal fuoriuscire da uno stato di normalità e regolarità, ci si è chiesti quale sia la risposta possibile dell'ordinamento e se i provvedimenti assunti per la sua conservazione possano essere altrettanto straordinari. Difatti, “i poteri di crisi” vengono visti come “un presidio per scongiurare il rischio della dissoluzione degli ordinamenti statali in situazioni di pericolo gravi e improvvise, che potevano provenire dall'esterno o dall'interno”¹⁶³.

L'esercizio di tali poteri deve, però, stimolare il ragionamento, come sarà più organicamente proposto nel paragrafo finale, sulle ricadute sugli equilibri tra i diversi organi e sull'assetto della forma di governo e, in definitiva, sulla stessa relazione tra autorità e libertà¹⁶⁴.

Effettivamente, non può tacersi il fatto che prevedere la possibilità di dichiarare lo stato di crisi costituisse spesso, nelle monarchie costituzionali del Sette e Ottocento, un appiglio giuridico per riaccentrare i poteri in favore della corona¹⁶⁵, una “clausola di salvaguardia” di quell’“assolutismo”¹⁶⁶ che contraddistingueva la forma di Stato precedente.

Difatti, la previsione di uno stato di emergenza è più problematica, ma allo stesso tempo necessaria e utile, in un ordinamento che preveda separazione dei poteri e garanzia dei diritti – se ci si vuole rifare alla definizione di cui all'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 – piuttosto che in un Stato assoluto dove, appunto, il

¹⁶³ I. A. NICOTRA, *Pandemia*, cit., p. 31.

¹⁶⁴ Cfr. T. E. FROSINI, *La libertà costituzionale nell'emergenza costituzionale*, in *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 116ss.

¹⁶⁵ I. A. NICOTRA, *Pandemia*, cit., p. 32.

¹⁶⁶ G. DE VIRGOTTINI, *La Costituzione secondo D'Annunzio*, Luni Editrice, Milano 2020, p. 95.

sovrano *legibus solutus* non trova limiti al suo potere e alle sue azioni nell'ordinarietà e, pertanto, *a fortiori* nelle situazioni emergenziali.

Persino i governi rivoluzionari, nati in contrapposizione all'assolutismo monarchico, si sono esibiti in esercizi di realismo politico, forse per necessità di consolidare il potere conquistato e fronteggiare le correnti reazionarie. Si pensi, per esempio, come per Robespierre e Saint-Just il ricorso alla Costituzione fosse inutile in caso di un urgente bisogno che mettesse in pericolo la salvezza della Nazione e che richiedesse, frattanto, un governo libero da ostacoli giuridici e dalla lentezza della legge e del suo carattere astratto¹⁶⁷. In quei casi, quindi, non contava tanto la legge, ma lo stato di eccezione proteso alla difesa della libertà repubblicana da attacchi terroristici, ossia quella necessità che legittimava il governo rivoluzionario e che era ricollegata alla “più santa di tutte le leggi, la sicurezza del popolo”¹⁶⁸.

Di contro, come si diceva, “in tutti gli ordinamenti dello stato liberale fondato sul principio della separazione dei poteri si nota la tendenza a una radicale deroga allo stesso principio nelle situazioni di grave crisi interna o internazionale”, comportante una concentrazione dei poteri che si condensa “nello stato d'assedio per le emergenze interne e nello stato di guerra per quelle internazionali”¹⁶⁹. Due esempi possibili sono la Costituzione francese del 1802, nella quale lo stato di emergenza

¹⁶⁷ P. COSTA – D. ZOLO, *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*, Springer, Dordrecht (Netherland) 2007, p. 80.

¹⁶⁸ *Ibidem*, dove si rimanda a M. ROBESPIERRE, *La rivoluzione giacobina*, edizione italiana a cura di U. Cerroni, Edizioni Studio Tesi, Pordenone 1992, pp. 145ss.

¹⁶⁹ G. DE VIRGOTTINI, *Stato di guerra e assetto dei poteri istituzionali*, in “Rivista AIC”, 3/2018, p. 425 ove si richiama ID., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano 1971.

era correlato alla sospensione dei diritti e a una “poderosa” concentrazione dei poteri in capo al Sovrano¹⁷⁰, e quella austriaca del 1867, per la quale la previsione dello stato di crisi consentiva al Governo di decidere “senza la verifica parlamentare”¹⁷¹.

Per quanto riguarda lo Statuto albertino, esso non prevedeva una disciplina costituzionale dello stato di emergenza¹⁷², ma nella prassi si è assistito a un riemergere delle tendenze dualiste rispetto al regime parlamentare – il che ha portato a parlare di regime “pseudo-parlamentare”¹⁷³ – laddove in alcune fasi critiche la Corona ha riassunto il potere esecutivo: casi emblematici furono il proclama di Moncalieri del 1849 dopo la sconfitta di Novara, l’intervento in risposta agli incidenti torinesi a seguito del trasferimento della capitale a Firenze nel 1864, oppure con l’entrata in guerra nel 1915 non deliberata formalmente dalla Camera dei deputati; infine, con l’ordine del giorno Grandi del Gran consiglio del fascismo del 25 luglio 1943¹⁷⁴.

Una prima considerazione potrebbe essere quella per cui la mancata previsione di una normazione dello stato emergenziale non impedisca nella prassi istituzionale l’adozione dello stesso. Una disciplina specifica su tali situazioni, però, potrebbe essere funzionale alla delimitazione di questi poteri in chiave di garanzia. L’obiezione possibile potrebbe

¹⁷⁰ Tale previsione era stata anticipata dall’art. 92 della Costituzione del 1799 dove si dava la possibilità di sospendere l’applicazione delle norme costituzionali in caso di rivolta o minaccia grave per la sicurezza della Nazione.

¹⁷¹ I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in “Rivista AIC”, 1/2021, p. 114.

¹⁷² *Ibidem*

¹⁷³ Su cui G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Vallecchi, Milano 1967, pp. 139 ss.

¹⁷⁴ A. BARBERA, *Il governo parlamentare dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in www.prefettura.it, pp. 41-42.

riguardare l'imprevedibilità delle situazioni emergenziali sulle quali sarebbe complicato definire un decalogo rigido di funzioni e procedure. Una mozione di questa natura sottintende come presupposto e portato giusfilosofico quello riassunto dal brocardo "*necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem*"¹⁷⁵. Questa formula ha origine nel diritto canonico di età medievale, fu utilizzata da papa Leone Magno in un suo decretale del 451 e poi divenne un principio generale rinvenibile nella raccolta dell'VIII secolo, attribuito a Egbert di York, *Dialogus ecclesiasticae institutionis*, ove si legge come "*necessitas legem frangit*"¹⁷⁶; dunque, la necessità viene in questo senso vista come un qualcosa che rompe la legge, che crea una frattura nell'ordinamento. Alcuni prodromi di questo principio sono già rintracciabili nella letteratura latina: se per Seneca il Vecchio "*necessitas est lex temporis*"¹⁷⁷, per Pubilio Sirio "*necessitas dat legem, non ipsa accipit*"¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Rievocato, tra gli altri, in E. MEZZETTI, «*Necessitas non habet legem*»? Sui confini tra "impossibile" ed "inesigibile" nella struttura dello stato di necessità, Giappichelli, Torino 2000 e, più di recente, in A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem? Prime riflessioni sulla gestione costituzionale dell'emergenza coronavirus*, Stem Mucchi Editore, Modena 2020.

¹⁷⁶ F. ROUMY, *L'origine et la diffusion de l'adage canonique Necessitas non habet legem (VIIIe–XIIIe s.)*, in W.P. Müller e M.E. Sommar (a cura di), *Medieval Church Law and the Origins of the Western Legal Tradition*, Catholic University of America Press, Washington D.C 2006, pp. 301-319.

¹⁷⁷ SENECA THE ELDER, *Declamations, Volume I: Controversiae, Books 1-6, trad. ingl.* Michael Winterbottom. Loeb Classical Library 463 Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974, p. 448. La formula viene ripresa, ampliandola parzialmente ("*necessitas est lex temporis et locis*") in M. HALE, *The History of the Pleas of the Crown: In Two Volumes*, vol. I, E. Rider, London 1800, p. 54.

¹⁷⁸ PUBILIUS SYRUS, *Sententiae*, a cura di F. Giancotti, Giappichelli, Torino 1968.

Anche nella tomistica si è posto il problema del rapporto tra diritto ed emergenza. Infatti, nella *Summa theologiae* di Tommaso d’Aquino si riporta quanto segue:

Sed tamen hoc est considerandum, quod si observatio legis secundum verba non habeat subitum periculum, cui oportet statim occurri, non pertinet ad quemlibet ut interpretetur quid sit utile civitati et quid inutile, sed hoc solum pertinet ad principes, qui propter huiusmodi casus habent auctoritatem in legibus dispensandi. Si vero sit subitum periculum, non patiens tantam moram ut ad superiorem recurri possit, ipsa necessitas dispensationem habet annexam, quia necessitas non subditur legi¹⁷⁹.

In questo passaggio, laddove, traducendo, si legge che “non spetta a chiunque precisare quello che è utile o dannoso alla città, ma spetta solo a coloro che comandano, che hanno autorità in questi casi di dispensare alle leggi” si può rinvenire una eco lontana del celebre assunto schmittiano – su cui si tornerà più diffusamente – per cui “sovrano è chi decide sullo stato di eccezione”¹⁸⁰.

La distinzione sta nel fatto che nella visione tomistica la necessità non è fonte di legge, né la sospende in senso proprio, quanto “si limita a sottrarre un singolo caso all’applicazione letterale della norma”¹⁸¹.

La richiamata visione schmittiana, pur sollecitata frequentemente negli anni segnati dalla pandemia, si deve notare non essere ancorata al concetto di stato di emergenza, quanto a quello di eccezione, che può essere definito come “una sospensione di fatto dell’ordinamento vigente,

¹⁷⁹ TOMMASO D’AQUINO, *Summa theologiae*, I^a-II^ae quaestio 96, articolo 6, co. 6.

¹⁸⁰ C. SCHMITT, *Teologia politica, Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in *Id.*, *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna 1972

¹⁸¹ G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003, par. 1.9.

al verificarsi della quale vengono fatte valere misure eccedenti e altre rispetto alle norme applicate (e generalmente osservate) in condizioni di normalità”¹⁸². Si tratterebbe di circostanze in cui, seppur possa sembrare paradossale, l’ordinamento per tutelare la sua esistenza in vita deve sospendere se stesso (o almeno una parte importante delle norme che lo compongono). Nella stessa sistematica schmittiana, infatti, nell’Appendice a “La Dittatura”, vengono distinte le leggi di emergenza costituzionale (*Staatsnotrecht*), impugnabili a tutela dell’ordine costituzionale da ciascun organo di governo, e lo stato di eccezione propriamente detto, non applicabile a qualsiasi circostanza emergenziale e che nella Costituzione di Weimar segue le regole dell’articolo 48¹⁸³.

Secondo tale articolo, in caso di turbamenti o minacce rilevanti, il presidente del Reich può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell’ordine e della sicurezza pubblica, anche intervenendo, se necessario, con la forza armata, sospendendo a tale scopo in tutto o in parte l’efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli articoli 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153 della Costituzione.

E se, da un lato, è vero che tali provvedimenti debbano essere revocati su richiesta del *Reichstag*, dall’altro, “in tal caso il contrasto tende a risolversi in una prova di forza reciproca in cui a favore dell’una o dell’altra parte giocano gli altri poteri”¹⁸⁴ previsti dalla Costituzione. In questo senso, la circostanza per la quale nella figura del Presidente - il

¹⁸² M. CROCE – A. SALVATORE, *L’emergenza di un ordine Carl Schmitt tra normalità e relativa eccezione*, in “Studi di estetica”, 2/2022, pp. 57ss.

¹⁸³ Cfr. C. CORRADETTI, *Stato di eccezione, stato di assedio o uso emergenziale del potere?*, in “SIFP.it”, 31 maggio 2020, pp. 8ss.

¹⁸⁴ C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, CEDAM, Padova 1973, p. 210.

quale aveva una propria legittimazione popolare trattandosi di un sistema dualista - “confluissero sia gli ampi poteri di emergenza che il potere, solo parzialmente ridotto, di scioglimento parlamentare”, ha reso possibile il rischio che l’equilibrio tra poteri venisse meno in suo favore nei confronti del *Reichstag*, il quale avrebbe potuto avere buon gioco a sottrarsi “alla propria responsabilità a fronte della fiducia nei poteri d’eccezione del Presidente”¹⁸⁵.

Nella Germania post II Guerra mondiale, la Costituzione di Weimar fu in qualche modo incolpata – tanto da essere considerata un modello negativo al momento della stesura del *Grundgesetz*¹⁸⁶, all’insegna del motto “Bonn non è Weimar”¹⁸⁷ - di non aver saputo limitare e salvaguardare la democrazia dall’ascesa del nazismo, dal momento che l’utilizzo dell’art. 48 Cost. rientrava in linea di principio nell’esercizio legittimo dei poteri costituzionali¹⁸⁸ e la mancata limitazione alla delegazione legislativa da parte del Parlamento ha comportato uno smantellamento della Costituzione stessa – e dei diritti contenuti al suo interno, seppur agli articoli finali in contrasto logico e semantico rispetto alla loro definizione di “fondamentali” – senza una sua formale abrogazione¹⁸⁹.

D’altro canto, anche in Italia si sono avute le leggi fascistissime e la dittatura a Statuto albertino formalmente vigente.

¹⁸⁵ D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2/2012, p. 2.

¹⁸⁶ *Ibidem*

¹⁸⁷ F. R. ALLEMANN, *Bonn ist nicht Weimar*, Kiepenheuer & Witsch, Köln und Berlin, 1956.

¹⁸⁸ C. CORRADETTI, *Stato di eccezione*, cit. p. 5.

¹⁸⁹ D. GRIMM, *La Costituzione*, p. 2ss.

Quindi, verrebbe da dire, parafrasando una nota espressione¹⁹⁰, di fronte alle torsioni autoritarie del Novecento, se Schmitt piange, Kelsen non ride, se diamo per assodato che, se, da un lato, il decisionismo ha costituito più o meno volontariamente un sostrato giusfilosofico fertile per i regimi dittatoriali, dall'altro, le sole regole procedurali, il non-cognitivismo etico e una concezione formalistica dell'ordinamento non valgono a salvaguardarlo dai venti antidemocratici¹⁹¹.

Semmai, il paradigma attraverso il quale cercare un possibile riparo potrebbe essere quello rappresentato dal principio di rigidità costituzionale. In virtù di ciò, potremmo spingerci a dire che parlare di normative emergenziali ha tanto più senso in ordinamenti moderni che non in quelli liberali, connotati da flessibilità e primato della legge, liberamente modificabili con procedure ordinarie.

Certo, si potrebbe affermare che una fattualità soverchiante potrebbe, tramite il richiamo a una necessità impellente rappresentata da un pericolo imprevisto e non altrimenti fronteggiabile, superare anche un ordinamento segnato da rigidità costituzionale, ma si tratterebbe in tal caso di un fatto normativo *extra ordinem*¹⁹², che agisce, dunque, non all'interno ma fuori

¹⁹⁰ “Se Atene piange, Sparta non ride” che deriva, a sua volta da una citazione dell'opera teatrale “Aristodemo” di Vincenzo Monti: “Se Messenia piange, Sparta non ride”.

¹⁹¹ Cfr. N. CUCINOTTA, *Kelsen e i diritti fondamentali: alcuni spunti di riflessione*, in “Diritto & questioni pubbliche”, 1/2021, pp. 197-215.

¹⁹² Su cui, ad esempio, C. PINELLI, *Fonti-fatto e fatti normativi extra ordinem*, in “Rivista italiana per le scienze giuridiche”, 1/2010, pp. 237ss. In senso critico, F. BIONDI DAL MONTE, *La politica della perenne emergenza e i poteri extra ordinem del Governo*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE- P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino 2011, pp. 229ss.

dall'ordinamento stesso. Il quesito che si pone innanzi e su cui si ragionerà successivamente è se l'estensione di tali situazioni, nel momento in cui sconvolgano l'assetto delle fonti e l'equilibrio tra poteri costituzionali, possa assurgere addirittura a nuovo potere costituente¹⁹³. E, per altro verso, si aprirebbero nuovi interrogativi sulla distinzione circa la tutela dei diritti fondamentali in quadri emergenziali tra ordinamenti di *civil law* e ordinamenti di *common law*, ai quali sono ascrivibili democrazie unanimemente considerate mature quali il Regno Unito e gli U.S.A.

In epoca contemporanea, la tematica dell'emergenza e della possibile sospensione di alcuni diritti e prerogative all'appalesarsi di questa è divenuta centrale con la pandemia da Covid-19, ma era stata già battuta fortemente almeno un ventennio prima, ossia con gli attacchi delle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001¹⁹⁴ (e a seguire con i più recenti attentati di matrice islamica in Europa, da

¹⁹³ Sulla distinzione tra potere costituente e potere costituito si rimanda, chiaramente, a E. J. SIEYÉS, *Che cosa è il terzo stato?*, introduzione e note di R. Martucci, traduzione di V. Cuccaroni e R. Martucci, Gwynplaine, Camerano (AN), 2016. Si vedano anche, tra gli altri, M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, n.1/2020 e L. VENTURA, *Relazione introduttiva*, in "Rivista Gruppo di Pisa", 2/2018, in particolare, par. 1.

¹⁹⁴ Su cui la discussione si è dimostrata vivace. Tra gli altri, sul tema si rimanda a P. CARNEVALE, *Emergenza bellica e sospensione dei diritti costituzionalmente garantiti. Qualche prima considerazione anche alla luce dell'attualità*, in *Giur. cost.*, 2002, 4526 ss.; B. ACKERMAN, *La Costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, a cura di A. Ferrara, Booklet, Milano 2005; P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino Bologna 2006; R. BIN, *Democrazia e terrorismo*, in C. De Maglie - S. Seminara (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Cedam, Padova 2007, pp. 39-54.

Atocha al Bataclan¹⁹⁵), che hanno esposto alcune delle vulnerabilità delle nostre democrazie, arrivando a mettere in dubbio, in nome di una paura legittima e comprensibile, l'indubitabile, come i diritti e le garanzie costituzionali, con elaborazioni di teorie come quella del *ticking bomb*¹⁹⁶.

L'interrogativo, pertanto, è se un ordinamento costituzionale moderno debba non considerare l'evenienza dell'emergenza, quale fatto estraneo al momento giuridico in generale, oppure se debba tentare di incanalarla in clausole normative e, quindi, a

¹⁹⁵ In merito, in C. BASSU, *I diritti umani e le nuove sfide della sicurezza*, in L. Forni - T. Vettor (a cura di), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Giappichelli, Torino 2017, p. 119, si ha avuto modo di affermare che “la «guerra al terrore» è la formula magica che apre le porte all'eccezione costituzionale, ammessa perché giudicata un pedaggio da pagare per ricevere come corrispettivo la sicurezza del singolo e della Nazione”. In F. VIGANÒ, *Sul contrasto al terrorismo di matrice islamica tramite il sistema penale tra 'diritto penale del nemico' e legittimi bilanciamenti*, in Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche, 2014, p. 339 si afferma che “[i] più temibili nemici della nostra civiltà, forse, non sono tanto i terroristi che colpiscono le torri gemelle o la stazione di Atocha, quanto Guantanamo o Abu Ghraib: le cui immagini sinistre minano la nostra stessa legittimazione morale nella lotta contro il terrorismo, oscurandola linea di demarcazione tra vittime e carnefici”.

¹⁹⁶ Secondo tali teorie, si pone l'interrogativo di sospendere alcune garanzie e sottoporre a tortura soggetti riconducibili a gruppi terroristici al fine di carpire informazioni utili a sventare attentati in atto e salvare numerose vite. Ad esempio, in A. M. DERSHOWITZ, *Shouting fire: Civil Liberties in a Turbulent Age*, Little, Brown and Co., Boston 2022, si parla di un “warrant”, ossia un mandato di tortura, quindi legalizzata e giurisdizionalizzata. Sul tema, F. BELVISI, *Lo scandalo del tragico: il caso del "ticking bomb"*, in “Ragion pratica”, 2/2007, pp. 399- 412 e G. FORNASARI, *Dilemma etico del male minore e ticking bomb scenario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2020. La teoria del *ticking bomb* si può affermare che ricada nel filone delle teorie del male minore, su cui aveva già avuto modo di esprimersi Hannah Arendt: “Coloro che scelgono il male minore si dimenticano troppo in fretta che stanno comunque scegliendo il male”.

istituzionalizzarla. In pratica, ci si pone innanzi all'opportunità di rivolgere l'attenzione nei confronti di un "indirizzo razionalizzatore dei costituenti [...]", che "[...]dalla previsione (nei limiti del prevedibile) delle possibili occasioni di pericolo [...]" faccia "discendere un contenimento delle conseguenze negative immaginabili per l'ordinamento", risultato per il conseguimento del quale si accetterebbero "temporanee modifiche dell'organizzazione costituzionale e della ripartizione di competenze dei diversi organi coinvolti, nonché modifiche del regime di alcuni diritti di libertà"¹⁹⁷. Tale tentativo trarrebbe una sua giustificazione nell'assunto per cui "lo 'stato d'eccezione' può essere meglio armonizzato con un ordinamento democratico se la sua previsione costituzionale prevede comunque la presenza di limiti invalicabili all'esercizio dei pubblici poteri anche nell'emergenza"¹⁹⁸.

2. Alcuni esempi di normative emergenziali e i relativi problemi costituzionali

A questo punto della trattazione, dopo le considerazioni generali del precedente paragrafo, si ritiene opportuno rivolgere l'analisi al nostro diritto interno e riferirci a due situazioni emergenziali pre-pandemia al fine di apprezzarne similitudini e, soprattutto, differenze e di individuarne brevemente le problematiche di ordine costituzionale ad esse connesse.

¹⁹⁷ G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in "Boletín mexicano de Derecho comparado", 37/2044 (111), settembre-dicembre, p. 1188.

¹⁹⁸ A. PERTICI, *Terrorismo e diritti della persona*, in "Questione giustizia", numero speciale settembre 2016, p. 33.

Ci si riferisce in particolare, alle legislazioni anti-terrorismo – considerando come in Italia, la problematica del terrorismo sia assunta a minaccia emergenziale prima del fenomeno di matrice islamista¹⁹⁹ di cui al precedente paragrafo – e a quella di contrasto al fenomeno mafioso, che, com'è noto, nel nostro Paese ha rivestito una propria gravosità e peculiarità.

Prima evidente differenza che può essere anticipata tra tali circostanze e quella dell'emergenza pandemica, su cui ci si concentrerà nel prossimo capitolo, è quella che possiamo ricavare dal Pizzorusso, che ha distinto tra situazioni: “derivanti da conflitti interni o internazionali”; “derivanti da crisi economiche”; “derivanti da catastrofi naturali (quali terremoti, inondazioni, epidemie, ecc.)”; “derivanti da disastri ecologici in quanto conseguenze non volute, ma pur tuttavia prevedibili, dell'attività dell'uomo”, “derivanti dallo sviluppo della criminalità organizzata”, con la precisazione che appartengono a tale categoria “sia che si tratti di bande operanti per fini politici (o almeno in parte tali), sia che si tratti di associazioni di delinquenti comuni”²⁰⁰, accomunando²⁰¹ quindi i due fenomeni – terrorismo e mafia – di cui si tratterà dappresso.

¹⁹⁹ Su cui ha suscitato clamore la cosiddetta controversa trilogia sull'Islam di Oriana Fallaci, costituita dai volumi *La rabbia e l'orgoglio* (Rizzoli, Milano 2001), *La forza della ragione* (Rizzoli, Milano 2004), *Oriana Fallaci intervista sé stessa - L'Apocalisse* (Rizzoli, Milano 2004)

²⁰⁰ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, in *Enc. sc. soc.*, Treccani, Roma, 1993, pp. 551 ss.

²⁰¹ Accostamento proposto di recente, ad esempio, anche in M. DONINI, *Mafia e terrorismo come «parte generale» del diritto penale*, in “Meridiana”, 97/2020, pp. 203–228.

2.1. La legislazione antiterrorismo

In Italia, il terrorismo, più che per irredentismi e istanze autonomistiche, come avveniva in altre parti d'Europa (si pensi all'IRA in Irlanda e l'ETA nei Paesi Baschi²⁰²), era più legato a questioni strettamente ideologiche, sia di matrice nera che rossa, divise dal fine (l'avvento di una società comunista o la svolta autoritaria) ma accomunate dal metodo violento, e che hanno finito per rappresentare una minaccia seria più che nei Paesi vicini, come ad esempio, in Germania occidentale²⁰³.

Innanzitutto, deve rilevarsi come la definizione di terrorismo non sia di semplicissima o incontestata elaborazione (né l'ordinamento penale italiano ne prevede una esplicita), se si considera che storicamente è stata adottata in maniera delegittimante dal potere costituito nei confronti di quei soggetti dai quali – con metodi più o meno violenti – si sentisse minacciato. In prima approssimazione, si potrebbe aderire a quella ricostruzione secondo la quale il terrorismo sarebbe “il comportamento *violento* - finalizzato, nell'intenzione dichiarata dei suoi autori, ad indurre la parte avversa in uno stato di terrore per farla agire nel senso desiderato o, comunque, a raggiungere determinati obbiettivi o fini *politici* - adottato *pur in presenza di possibili alternative non violente o di minor violenza, da soggetti politici all'interno di un unico sistema politico*, senza considerazioni di tipo umanitario e la

²⁰² Su cui, per esempio, I. M. LO PRESTI, *L'esperienza spagnola: dal terrorismo interno alla minaccia globale. Strumenti di difesa di una democrazia "banco di prova"*, in “Democrazia e Sicurezza”, 1/2017, pp. 135ss.

²⁰³ Per riferirci alle riflessioni comparative rinvenibili in W. LAQUEUR, *Storia del terrorismo*, trad. di L. Sandermann, Rizzoli, Milano 1981, pp. 231ss.

cui violenza, stante anche l'inesistenza di un concreto rapporto mezzi-fini, *costituisce l'unico elemento significativo dell'azione*"²⁰⁴.

Negli anni Settanta il terreno per forme di contestazione violenta e antisistema era stato reso fertile da vari fattori come la crisi economica culminata nello shock petrolifero del 1973 e che lasciava alle spalle la fase espansiva e le illusioni del boom economico, l'aumento della disoccupazione, i postumi della stagione sessantottina in qualche modo delusa, un quadro politico instabile contraddistinto dall'avvicinarsi dei governi che faticava a dare risposte tempestive ai malumori sfociati nell'autunno caldo del 1969.

Sono questi gli anni passati alla storia come "di piombo"²⁰⁵ o della "strategia della tensione", che può essere definita come una "[s]trategia eversiva basata principalmente su una serie preordinata e ben congegnata di atti terroristici, volti a creare in Italia uno stato di tensione e una paura diffusa nella popolazione, tali da far giustificare o addirittura auspicare svolte di tipo autoritario"²⁰⁶.

Dalla strage di piazza Fontana (12 dicembre 1969) - che ha segnato uno spartiacque nella storia della Repubblica²⁰⁷ - fino a

²⁰⁴ P. CECCARELLI, *Alla ricerca di una definizione dei concetti di terrorismo, violenza sociale e violenza politica*, in "Instrumenta", 26/2005, pp. 613ss.

²⁰⁵ Espressione che ovviamente richiama il piombo delle armi utilizzate dalle organizzazioni terroristiche e che fu adottata a partire dal titolo del film del 1981 della regista tedesca Margarethe von Trotta "Die bleierne Zeit" ("Il tempo di piombo"). Cfr. anche I. MONTANELLI - M. CERVI, *L'Italia degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano 1991.

²⁰⁶ Definizione utilizzata dal Dizionario di Storia (2011) della Treccani, dove si riporta che l'espressione fu coniata nel dicembre 1969 dal periodico inglese "The Observer", a seguito della strage di piazza Fontana.

²⁰⁷ Cfr. I. MONTANELLI - M. CERVI, *L'Italia*, cit., p. 172.

quella di Bologna passando per l'Italicus e il trauma collettivo rappresentato dal sequestro e dall'assassinio dell'On. Aldo Moro, la piaga del terrorismo fu avvertita dall'opinione pubblica e dalle istituzioni quale una vera *emergenza* su cui intervenire. Ciò è testimoniato, ad esempio, dal discorso dell'allora Ministro della Giustizia Oronzo Reale in occasione della presentazione del suo "disegno di legge contenente disposizioni a tutela dell'ordine pubblico" (quella che sarebbe poi stata la legge n. 152 del 1975), il quale esordiva in tal modo: "Recenti gravissimi episodi di criminalità comune e politica hanno sollevato profonde, legittime preoccupazioni nell'opinione pubblica, la quale esige vivamente che lo Stato democratico provveda con efficacia a tutelare l'incolumità e la sicurezza dei cittadini"²⁰⁸.

Se la domanda di sicurezza da parte dei cittadini legittima in qualche modo una attivazione o una implementazione degli strumenti di controllo sociale, da un punto di vista costituzionalistico, una istanza di repressione o quantomeno di contenimento del fenomeno parte, innanzitutto, dalla definizione di Stato e, soprattutto, dei suoi elementi costitutivi²⁰⁹. In particolare, l'esistenza di movimenti extraparlamentari che comprendono la lotta armata nella loro azione politica rivolta alla dissoluzione dell'ordine costituito si pone in estrema antitesi con la ricostruzione

²⁰⁸ Atti parlamentari, Camera dei deputati, seduta dell'8 aprile 1975, n. 3659, p. 1. Cfr. M. RIBERI, *Sicurezza vs. libertà costituzionali: la «legge Reale» n. 152 del 22 maggio 1975*, *Italian Review of Legal History*, 4 (2018), n. 06, p. 1.

²⁰⁹ Si prenda per tutte quella proposta in T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XII ed., Giuffrè, Milano 2013, p. 125, che vuole lo Stato come "un ordinamento giuridico originario a fini generali ed a base territoriale, dotato di un apparato autoritario in posizione di supremazia".

che vuole ad appannaggio statale il monopolio della forza legittima²¹⁰.

La reazione dello Stato nei confronti del fenomeno terroristico, più che immediata, visse di varie progressioni legate agli allarmanti eventi che si susseguivano. Infatti, se in seguito alla strage di piazza della Loggia (28 maggio 1974), erano stati costituiti l’Ispettorato per l’azione contro il terrorismo e, in supporto alle prime indagini torinesi sulle Brigate Rosse, il Nucleo speciale di polizia giudiziaria dei Carabinieri, sotto la direzione del generale Carlo Alberto dalla Chiesa, questi organi non avevano avuto vita lunga²¹¹.

La stessa summenzionata legge Reale (L. 22 maggio 1975, n. 152), la cui approvazione fu incalzata dalle proteste violente di Piazza della primavera del ’75 nel tentativo di apprestare “un sistema di norme di carattere sostanziale e processuale che determinasse un’efficace difesa delle istituzioni”²¹², non era una legge precipuamente “varata in funzione antiterrorismo” – seppur contenente alcune disposizioni che avevano una certa incidenza anche in tale ambito - quanto una normativa “sull’ordine pubblico”, circostanza per la quale per taluni è erroneo annoverarla “come la prima delle c.d. leggi di emergenza”²¹³. L’eterogeneo *corpus* normativo di cui trattasi – che conteneva disposizioni sul divieto di indossare caschi in manifestazioni pubbliche, su nuovi limiti posti

²¹⁰ Cfr., per esempio, S. BARONCELLI – A. MORELLI – G. MOSCHELLA – M. TIBERII – P. VIPIANA – P. M. VIPIANA, *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2021, p. 7.

²¹¹ A. SPATARO, *Il contrasto al terrorismo*, in “Sistema penale”, 26 settembre 2023, p. 2.

²¹² M. RIBERI, *Sicurezza*, cit., p. 2.

²¹³ Così A. SPATARO, *Il contrasto*, cit., p. 7.

alla concessione della libertà provvisoria, su nuove ipotesi di rito direttissimo e sull'estensione dell'uso legittimo delle armi da parte della polizia – fu considerato, da certa dottrina, come “una netta inversione di tendenza rispetto all'indirizzo garantista e riformista degli anni precedenti”²¹⁴; ma superò indenne il referendum abrogativo tenutosi l'11 e il 12 giugno 1978.

È dopo la strage di via Fani e, quindi, l'omicidio Moro, che si è avuto “il primo vero intervento legislativo esclusivamente finalizzato al contrasto del terrorismo”²¹⁵, ossia il decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59 convertito con legge 18 maggio 1978, n. 191 (col quale si introduceva, tra le altre cose, il reato di sequestro a scopo di terrorismo di cui all'art. 289-*bis* c.p.), nonché quella che potrebbe essere definita come “la più efficace delle leggi contro il terrorismo”²¹⁶, rappresentata dal decreto-legge n. 625 del 1979, convertito dalla l. 6 febbraio 1980 n. 15 (“Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica”). Tale circostanza ci porta a rendere conto dell'osservazione secondo la quale “il ricorso alla legge, confermativa di decreti introducenti misure provvisorie, ha finito per dare permanenza e continuità a disposizioni che avrebbero richiesto la temporaneità in connessione con una situazione di emergenza”²¹⁷. In pratica, l'emergenza che ha dato origine alla deroga da fatto (in questo caso politico, sociale e

²¹⁴ S. RINALDI, 1987: *Ordine pubblico e criminalità nel dibattito della sinistra giuridica*, in “*Dei delitti e delle Pene*”, V, 1, 1987, p. 66, così come riportato in M. RIBERI, *Sicurezza*, cit., p. 11.

²¹⁵ A. SPATARO, *Il contrasto*, cit., p. 9.

²¹⁶ Ivi, p. 11.

²¹⁷ G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza*, cit., p. 1192.

criminale) si istituzionalizza, entra nell'ordinamento e la deroga si fa regola.

Proprio sulla necessità che misure eccezionali dovessero essere connotate dalla temporaneità, si è espressa autorevolmente la Corte costituzionale, affermando che: “[s]e si deve ammettere che un ordinamento, nel quale il terrorismo semina morte - anche mediante lo spietato assassinio di ‘ostaggi’ innocenti - e distruzioni, determinando insicurezza e, quindi, l'esigenza di affidare la salvezza della vita e dei beni a scorte armate ed a polizia privata, versa in uno stato di emergenza, si deve, tuttavia, convenire che l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo”²¹⁸.

La legge n. 15 del 1980, prima citata, in particolare, conteneva: l'aggravante, non bilanciabile con le attenuanti, per aver commesso i reati con finalità di terrorismo, l'introduzione all'art. 270-*bis* c.p. del reato di associazione con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico²¹⁹ e, soprattutto, una normativa premiale, che ha avuto grande successo ed impatto, per i terroristi che avessero deciso di dissociarsi e collaborare. Carattere di temporaneità, invece, ha avuto la normativa ancora più premiale di cui alla legge 29 maggio 1982, n. 304, mentre la sistematicità è

²¹⁸ Corte costituzionale, sentenza 1 febbraio 1982, n. 15, punto 7 del “Considerato in diritto”.

²¹⁹ Fattispecie che, poi, sarebbe stata adattata al fenomeno del terrorismo internazionale con le modifiche intervenute attraverso il d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito in l. 15 dicembre 2001, n. 438.

propria della legge sulla dissociazione dal terrorismo n. 34 del 18 febbraio 1987, che, “chiuse praticamente gli anni di piombo”²²⁰.

Il quadro ora sinteticamente ricostruito ha portato taluni a interpretare “la legislazione della fine degli anni Settanta come una grave svolta nella politica criminale italiana, la quale utilizzava il processo penale in chiave repressiva ponendolo come strumento di difesa e di controllo sociale”²²¹.

Dall’altro lato, però, bisogna richiamare quanti, invece, hanno sostenuto, che, pur dalla consapevolezza che “furono approvati in quel periodo alcuni interventi legislativi che talvolta determinarono il rischio di lesione dei diritti individuali, [...] alla fine le istituzioni avevano tenuto e se il terrorismo era stato sconfitto ciò non soltanto era dipeso dalle capacità delle forze di polizia e della magistratura, ma era stato determinato anche da un corpo legislativo che nel suo complesso aveva continuato ad assicurare la tutela di quei diritti”²²². In pratica, per sintetizzare con un’emblematica espressione del Presidente Sandro Pertini che si riferiva alle contemporanee misure altamente repressive ed esemplari adottate in Sudamerica, in Italia “abbiamo sconfitto il terrorismo nelle aule di giustizia e non negli stadi”²²³.

Ed è, probabilmente, questo il principale segno della vittoria, rispetto alla sfida rappresentata dal terrorismo, dello Stato di diritto,

²²⁰ A. SPATARO, *Il contrasto*, cit., p. 17.

²²¹ M. RIBERI, *Sicurezza*, cit., p. 3, che riprende le parole di G. GALLI, *La politica criminale in Italia negli anni 1974-1977*, Raffaello Cortina editore, Milano, 1978, pp. 1-3.

²²² A. SPATARO, *Il contrasto*, cit., p. 6, che richiama le affermazioni di Vittorio Grevi.

²²³ Come riportato in A. SPATARO, *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali*, in “Questione giustizia”, numero speciale settembre 2016, p. 175.

giocata e vinta senza rinnegare se stesso, come ben spiegato da Ferrajoli: “[s]olo la differenza e l’asimmetria tra le forme garantiste dello Stato di diritto e le forme selvagge del crimine organizzato e del terrorismo sono infatti in grado di delegittimare moralmente e politicamente la violenza bellica e quella criminale. Solo lo sviluppo di tutte le garanzie dello Stato costituzionale di diritto, e perciò la distanza esibita e difesa tra la giustizia basata sulla legalità e l’ingiustizia della violenza arbitraria, sono idonee a isolare socialmente e a depotenziare politicamente la violenza sregolata e selvaggia di qualunque tipo”²²⁴.

2.2. *La legislazione antimafia*

Il secondo fenomeno da affrontare in questa sede è quello dell’associazionismo di stampo mafioso²²⁵, che ha raggiunto una grande rilevanza e pervasività, inquinando la società, l’economia e la politica. Il radicamento del fenomeno e la non facile risolubilità delle questioni ad esso collegate hanno comportato un avvicinarsi di normative *ad hoc*, per cui le misure derivanti non hanno potuto assumere il crisma della temporaneità; e, all’evidenza,

²²⁴ L. FERRAJOLI, *Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo*, in “Questione giustizia”, numero speciale settembre 2016, p. 8.

²²⁵ Sul tema della mafia e della risposta ordinamentale, una prospettiva interdisciplinare è rinvenibile nel volume L. CHIARA – E. CRESCENTI – G. MOSCHELLA, *Mafia e legislazione antimafia. Storia, diritto, istituzioni*, Lacaita, Manduria – Bari – Roma, 2009, mentre, per un’analisi, in chiave costituzionalistica, più specifica sul fenomeno ‘ndranghetistico si rimanda a L. VENTURA, *‘Ndrangheta ieri e oggi: la ‘ndrangheta e le sue rappresentazioni sociali. Il potere economico e la legislazione di contrasto*, in Id., *Costituzione e società. Scritti sul ruolo e sull’effettività della Carta repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2016.

“[u]n'emergenza che dura da trent'anni è una contraddizione in termini”²²⁶.

Anche in questo caso, valgono alcune considerazioni fatte sul terrorismo, quali il trattarsi di forze che non si riconoscono nello Stato, ponendosi in antitesi ad esso e che utilizzano la violenza quale proprio metodo di azione. In particolare, l'associazione di stampo mafioso nella sua definizione valida penalisticamente, ossia quella di cui all'art. 416-*bis*, è tale se si avvale della condizione di assoggettamento che deriva dal vincolo associativo per commettere delitti. Inoltre, il controllo del territorio esercitato dalle mafie – riferendoci in questa sede sia alla Cosa nostra siciliana, che alla camorra campana, alla 'Ndrangheta calabrese e alla Sacra corona unita pugliese – viene talvolta percepito “quale fonte di autorità extralegale”, ponendosi quindi una situazione di “coabitazione” nei termini della Commissione parlamentare antimafia (Mafia e politica, 1993) [...] tra due fonti di autorità in linea di principio nettamente contrapposte”²²⁷. Ci troviamo, dunque, in un'altra situazione capace di mettere in pericolo il tradizionale monopolio statale dell'uso della forza, comportando, quindi, la necessità di una reazione per il ripristino della legalità.

Tale reazione ha richiesto l'adozione di disposizioni di contrasto al fenomeno mafioso che, per la loro peculiarità, hanno costituito una sorta di sistema parallelo di repressione, di doppio binario²²⁸ rispetto alla

²²⁶ A. MORELLI, *Mafia, la contraddizione di un'emergenza lunga trent'anni*, in “Il Riformista”, 4 marzo 2022.

²²⁷ R. SCIARRONE, *La mafia, le mafie: capitale sociale, area grigia, espansione territoriale*, in Treccani, *L'Italia e le sue Regioni* (2015).

²²⁸ Su cui, da ultimo, V. MANCA, *Legislazione antimafia. “Doppio binario” e modello differenziato di giustizia penale*, Giuffrè, Milano 2023.

criminalità di tipo comune. Il doppio binario in questione si può dire che abbia tre diramazioni: sostanziale, processuale, penitenziario²²⁹.

Dal punto di vista sostanziale, in particolare, i primi problemi si ponevano dal punto di vista del principio di legalità di cui all'art. 25 Cost., declinata nei corollari di tassatività e determinatezza della legge penale, cui proprio l'introduzione dell'art. 416-*bis* del codice penale con la legge Rognoni-La Torre (legge 13 settembre 1982, n. 646) ha ovviato dando una definizione, dopo che nel 1965 la legge n. 575 aveva previsto la misura di prevenzione della sorveglianza speciale per l'indiziato di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso senza meglio specificare a cosa ci si riferisse e stante l'inidoneità dell'associazione a delinquere semplice a dare risposte efficaci al problema.

L'approfondimento della conoscenza anche investigativa del fenomeno mafioso e la sua evoluzione e capacità di penetrare nel tessuto sociale ed economico ha portato alla tipizzazione di ulteriori fattispecie penali, quali lo scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-*ter* c.p.)²³⁰, l'illecita concorrenza con minaccia o violenza (art. 513-*bis* c.p.), l'agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario (391-*bis* c.p.), nonché l'aggravante dell'utilizzo del metodo mafioso (416-*bis* comma 1, c.p., introdotto con l'art. 7 della legge n. 203 del 1991).

²²⁹ Cfr. V. N. D'ASCOLA – F. MOLLACE, *Legislazione antimafia e sistema del doppio binario. Analisi della normativa penale, processuale e penitenziaria*, G. Martino Editore, Reggio Calabria 2009.

²³⁰ Sul tema P. INSOLERA, *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso: storia di una fattispecie senza pace*, in "Diritto Penale Contemporaneo", 26 settembre 2019.

La previsione di singole fattispecie mitiga i problemi legati al principio di tipicità, i quali, tuttavia possono essere traslati al concorso esterno in associazione mafiosa²³¹, dato dal combinato disposto degli articoli 416-*bis* e 110 del codice penale per punire le condotte dei contigui e colletti bianchi appartenenti alla cosiddetta “zona grigia” e oggetto di sentenze nazionali e convenzionali di diverso segno (dalla Carnevale alla Mannino alla Contrada).

Il doppio binario, si diceva, insiste anche sul versante processuale – per esempio, con termini più lunghi per la conclusione delle indagini preliminari – e, penitenziario, con, tra le altre cose, il regime di cui all’art. 41-*bis* e le preclusioni ai benefici di cui all’art. 4-*bis* o.p., su cui non ci si potrà soffermare in questa sede, ma che hanno suscitato tanto dibattito e comportato tanti interventi giurisprudenziali, anche della Corte costituzionale. Uno spunto che, però, può essere di interesse in questa sede è l’estensione di alcuni di questi meccanismi del doppio binario – si pensi alle ipotesi dello stesso art. 4-*bis* – anche a reati non strettamente o necessariamente collegati al fenomeno mafioso, quali quelli contro la pubblica amministrazione, comportando un “allineamento normativo [...] della *criminalità politico-economica* al *crimine organizzato*, trascurando le profonde diversità che connotano le due fenomenologie criminose, e la distanza tra ‘paradigmi’ per molti aspetti eterogenei”²³². Ci troviamo,

²³¹ Su cui, ad esempio, M. DONINI, *Il concorso esterno "alla vita dell'associazione" e il principio di tipicità penale*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, 13 gennaio 2017. In precedenza, tra gli altri, C. VISCONTI, *Il concorso esterno tra aspetti di costituzionalità e prospettive di riforma legislativa*, in “Dir. pen. e proc.”, 1998, pp. 755ss.; G. FIANDACA, *Accordo elettorale politico-mafioso e concorso esterno in associazione mafiosa. Una espansione incontrollata del concorso criminoso*, in “Foro it.”, 1996, V, pp. 127ss.

²³² V. MANES, *L'estensione dell'art. 4-bis ord. pen. ai delitti contro la P.A.: profili di illegittimità costituzionale*, in “Diritto penale contemporaneo”, 2/2019, p. 107.

quindi, in uno di quei casi in cui normative emergenziali si strutturano, si “normalizzano” e si estendono a contesti differenti. E con tali normative emergenziali si estendono quelle differenti regole d’ingaggio, magari più stringenti e meno garantiste, senza che si sia innanzi a quei presupposti che avevano legittimato l’originaria deroga alla disciplina ordinaria.

Devono, poi, considerarsi quelle misure la cui natura è “a cavaliere” tra diritto amministrativo - per la natura formale dei provvedimenti - e diritto penale, con cui hanno “una profonda *affinità sostanziale*”²³³. Ci si riferisce alle misure di prevenzione, che, in qualche modo, sacrificano alcune garanzie e, soprattutto, l’accertamento oltre ogni ragionevole dubbio della responsabilità penale sull’altare delle esigenze di efficacia e dell’anticipazione della tutela. Infatti, “[i]l diritto emergenziale antimafia, che trova alcune delle sue articolazioni più importanti nelle norme sulle misure di prevenzione, sulle informazioni interdittive e sullo scioglimento dei comuni per infiltrazioni, finisce con l’identificare nella prevenzione l’azione più efficace (e, quindi, sufficiente) della lotta alla criminalità organizzata”²³⁴. Pertanto, per alcuni autori, il ricorso a tali misure potrebbe determinare alcune “tensioni costituzionali [...] stante l’elevato tasso di lesività sostanziale che cagionano al proprio destinatario e il basso indice di garanzia processuale che gli riconoscono”²³⁵. Secondo una posizione intermedia sostenuta da taluni autori, che rifiutano di considerare l’illegittimità *tout court* di questi strumenti o la loro ammissibilità scevra da criticità, queste tensioni andrebbero sciolte nel senso che le misure di prevenzione vadano intese alla stregua di “strumenti eccezionali che si

²³³ A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in “Federalismi”, 19/2019, p. 2.

²³⁴ A. MORELLI, *Mafia, la contraddizione*, cit.

²³⁵ A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela»*, cit., p. 3.

giustificano proprio per la criminalità organizzata, mentre non dovrebbero trovare spazio al di fuori di queste forme di criminalità”²³⁶.

Invero, la tendenza, come già anticipato con riguardo all’art. 4-*bis*, pare diversa anche in questo campo. Infatti, le misure di prevenzione “incontrano nella prassi applicativa uno straordinario successo tanto da essere estese nella loro concreta operatività al di là del loro tradizionale ambito originario”²³⁷. Un successo che implica un forte consenso politico e dell’opinione pubblica nei confronti di misure ormai considerate strategiche nella lotta alla criminalità, radicando “l’idea dell’imprescindibilità di questo ‘moderno’ strumento di contrasto, più celere, certo ed efficace di quello repressivo che da molti anni soffre una profonda crisi di effettività”²³⁸. Ne è un’evidenza il caso della nuova configurazione della misura patrimoniale del sequestro di prevenzione – che poi può tramutarsi in confisca – che, nonostante sia collocato all’art. 20 di quel *corpus* normativo denominato come “codice delle leggi antimafia” (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 aggiornato con il d.l. n. 123/2023), non si applica soltanto ai casi in cui si abbia fondato motivo di ritenere che i beni “siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego” ma anche semplicemente “quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all’attività economica svolta”.

²³⁶ R. BARTOLI, *Misure di prevenzione: costituzionalmente legittime soltanto per le organizzazioni criminali*, in “Sistema Penale”, 19 settembre 2022.

²³⁷ G. GRASSO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in “Sistema penale”, 14 febbraio 2020, p. 2.

²³⁸ M. CERESA-GASTALDO, *misure di prevenzione e pericolosità sociale: l’incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in “Diritto penale contemporaneo”, 3 dicembre 2015, p. 2.

Ci troviamo, così, partendo dalla felice e giusta intuizione del giudice Falcone sintetizzabile nell'espressione "*follow the money*"²³⁹, alla predisposizione di un sistema che, per l'esigenza di anticipare la tutela e di colpire la mafia quale impresa (criminale) economica, rischia, se non maneggiato con cura da chi è chiamato a darne applicazione, di arrecare un *vulnus* sul piano delle garanzie anche per soggetti e in circostanze non strettamente legate al fenomeno mafioso stesso. Quanto detto è esemplificativo ancora, a costo di risultare ripetitivi, del tema della necessità di limitare le norme emergenziali alla stretta emergenza, alla quale deve assegnata una sua dimensione ed estensione sia temporale che di contenuto, così da distinguere cosa emergenza non è e che, quindi, da emergenza non deve essere trattato.

3. Stato democratico e gestione delle emergenze

Quanto sin qui sinteticamente ricostruito ci permette di iniziare a sviluppare alcune riflessioni che saranno successivamente sistematizzate in corso di trattazione.

Innanzitutto, nel nostro ordinamento, così come negli altri ordinamenti propri di Stati costituzionali e democratici, non solo possono essere ipotizzabili normative emergenziali, ma queste sono effettivamente rinvenibili. È il caso delle normative antiterrorismo e antimafia, di cui si è appena detto, ma anche dei provvedimenti presi in occasione di grandi

²³⁹ Si tratta della strategia investigativa per la quale seguendo il flusso economico si possono ottenere notizie rilevanti sulle attività delle associazioni criminali e sulle loro ramificazioni e i cui meriti e validità sono stati riconosciuti anche a livello internazionale. Cfr. A. BALSAMO, *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione falcone" delle Nazioni Unite*, in "Sistema Penale", 12 novembre 2020, pp. 1-24.

calamità naturali (per es., alluvioni e terremoti). Ci troviamo, dunque, nella dimensione non tanto del *poter essere*, ma dell'*essere*, in cui le discussioni sull'ammissibilità teorica di queste normative sono in parte superate – ma non per questo da accantonarsi, se non vogliamo rischiare di aderire a una concezione del diritto che si limita a ratificare e legittimare le situazioni di fatto perdendo la sua componente deontica e assiologica²⁴⁰ - dalla loro effettività, per cui è necessario concentrarsi sulla loro delimitazione e interpretazione, in modo tale da poter coniugare la sfera dell'efficacia con quella della garanzia dei diritti e della democraticità stessa del sistema.

Da ciò deriva che i sistemi democratici possono reggere l'urto delle misure emergenziali – le quali, per loro natura, vivono una condizione ambivalente, in quanto, da un lato, nascono per preservare l'esistenza e la continuità di un ordinamento, dall'altro, rischiano di metterne in discussione gli assetti – grazie ai meccanismi e agli organi di garanzia che si attivano o continuano a operare durante l'emergenza. Si pensi al controllo parlamentare, al ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica - per esempio, con la possibilità di rinvio alle Camere delle leggi prima di promulgarle²⁴¹ -, al potere giudiziario e alla giurisdizione

²⁴⁰ Sul tema, in questa sede ci si limita soltanto a rinviare a J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e Associati, Milano 1996; G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole?*, in “Quaderni fiorentini”, vol. XXXI, 2002, pp. 865ss; G. PINO, *Costituzione come limite, costituzione come fondamento, costituzione come assiologia*, in “Diritto e Società”, 1/2027, pp. 91ss.

²⁴¹ Sul quale, si rinvia alle considerazioni di L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.*, 1982, pp. 309ss., di M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. Cost.*, 1992, pp. 215ss., L. VENTURA, *Il diritto di resistenza*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2014 e, da ultimo, A. CELOTTO, *Si può rinviare alle Camere ex art. 74*

costituzionale (diversi sono stati gli interventi, per restare agli esempi di normative emergenziali analizzate, della Consulta sul regime ostativo di cui all'art. 4*bis* o.p. o in materia di 41*bis*), nonché alla dimensione internazionale, convenzionale (si pensi alla sentenza della CEDU sul caso De Tommaso in materia di misure di prevenzione) e, nel caso dell'Italia, europea volta al raggiungimento del massimo standard di tutela.

La disciplina emergenziale, che più che ammissibile possiamo definire ammessa, deve preservare questi assetti e non squilibrare in maniera decisiva il rapporto tra poteri e organi di controllo e garanzia e non inficiarne i meccanismi. Come abbiamo avuto modo di vedere, i gravi problemi del terrorismo e della criminalità organizzata sono stati fronteggiati – benché purtroppo non ancora definitivamente risolti – restando nell'alveo di strumenti ordinamentali legittimi, nonostante quelle tensioni costituzionali sulle quali, però, gli organi di garanzia deputati possono intervenire.

Queste considerazioni generali non devono, tuttavia, mettere in ombra le differenze tra le emergenze ora descritte e quella rappresentata dalla pandemia da *coronavirus* su cui ci si soffermerà più specificatamente nei prossimi capitoli. In primo luogo, ci viene nuovamente in soccorso la distinzione adoperata da Pizzorusso, essendo, quella pandemica, certamente non una emergenza causata volutamente dall'uomo, ma derivante da catastrofi naturali²⁴².

Inoltre, differenze significative sono rinvenibili per quanto riguarda i destinatari delle norme emergenziali. Infatti, mentre le norme

Cost. una legge di conversione di un decreto-legge?, in *Consulta Online*, 27 febbraio 2023, pp. 159ss.

²⁴² A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, cit., pp. 551ss.

antiterrorismo e antimafia, pur con l'estensione del loro campo applicativo a contesti differenti, si applicano a soggetti giudicati rei o, quantomeno, nei casi delle misure di prevenzione, di essere indiziati di appartenenza ad una consorte mafiosa (o di dare ad essa un contributo dall'esterno), le limitazioni dovute alle misure anticontagio si riferiscono a tutti i consociati al di là di una qualsivoglia responsabilità penale o amministrativa, ma per il solo fatto di poter essere ipoteticamente veicolo (anche sano, visto che trattasi di un virus che si può contrarre anche in maniera asintomatica) di trasmissione della malattia. Siamo quindi fuori dalla classica visione politica e giuridica – per certi versi tranquillizzante - della normativa emergenziale come normativa (soprattutto penale) del nemico²⁴³ quale “altro rispetto a noi” (lo Stato straniero in caso di guerra, il terrorista e il mafioso per quanto riguarda gli esempi sviluppati in precedenza), ma di una normativa che, per proteggerci, impone a tutti noi severe limitazioni.

Potremmo aggiungere, poi, che mentre l'emergenzialità derivante dalla criminalità organizzata (che sia mafiosa o a fini di terrorismo) abbia ricevuto risposte soprattutto sul piano del diritto penale o, comunque, amministrativo “para-penale”, la risposta alla pandemia, visto quale rischio “totale”²⁴⁴ e totalizzante, riguarda pressoché tutti i settori del diritto.

In questo senso e per entrare nel vivo del tema di nostro interesse, infine, l'emergenza pandemica incide in maniera sensibile anche sul

²⁴³ Secondo la teoria, con una certa eco schmittiana, del *Feindstrafrecht* di Günther Jakobs e su cui, più di recente, T. PADOVANI, *Diritto penale del nemico*, Pisa University Press, Pisa 2014.

²⁴⁴ M. CAVINO, *Covid -19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in “Federalismi”, Osservatorio Emergenza Covid-19 18 marzo 2020, p. 6.

regionalismo, avendo molte più ripercussioni sul rapporto tra Stato centrale e autonomie rispetto alle norme di contrasto a mafia e terrorismo, in virtù delle quali se accentramento vi è stato, esso non si è manifestato tanto sul piano delle competenze legislative - essendo quelle in campo di ordine pubblico e sicurezza e di ordinamento penale, di cui alle lettere *h)* e *l)* dell'art. 117 Cost., di storica spettanza statale – quanto su quello del coordinamento investigativo²⁴⁵.

L'emergenza causata dalla diffusione del Covid-19, pertanto, ha delle peculiarità tali da richiedere uno studio apposito, cui si dedicheranno le successive pagine, cercando, però, di fare tesoro delle esperienze e considerazioni precedenti, che possono rappresentare, pur con le differenze ora descritte, una bussola per iniziare ad orientarsi in questo cammino.

²⁴⁵ Per esempio, con l'istituzione della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

CAPITOLO II

IL REGIONALISMO NELL'EMERGENZA.

In particolare, la pandemia da Covid -19

SOMMARIO:

1. Le fonti della normativa anti-pandemica italiana

1.1. La Costituzione e l'emergenza 1.2. Il codice di protezione civile e la dichiarazione dello stato d'emergenza 1.3. Le ordinanze del Ministro della Salute 1.4. La catena normativa decreto-legge – d.p.c.m. 1.5. Le ordinanze del Presidente della giunta regionale e dei sindaci 1.6. L'impatto dell'emergenza sul sistema delle fonti, tra nuove criticità e problemi già esistenti

2. Le singole misure anti – pandemiche

2.1 Il *lockdown* e il coprifuoco 2.2 Il sistema delle Regioni “a colori”: una differenziazione senza autonomia? 2.3 Il *green pass*

3. Emergenza pandemica e rapporto Stato – Regioni

4. Il mancato utilizzo dei poteri sostitutivi

5. Gli interventi giurisprudenziali e della Corte costituzionale

5.1. Il ruolo della giustizia amministrativa 5.2. La sentenza della Consulta nn. 37 del 2021 (preceduta dalla prima pronuncia cautelare della giurisdizione costituzionale)

1. Le fonti della normativa anti-pandemica italiana

Nel capitolo precedente si è avuto modo di evidenziare come la pandemia da coronavirus, che è assurta in tutta la sua pericolosità e dirompenza nel febbraio 2020, abbia rappresentato un *unicum*²⁴⁶ rispetto

²⁴⁶ Cfr. M. TRESCA, *Le fonti dell'emergenza L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in “Osservatorio costituzionale AIC”, 3/2020, p. 201.

ad altre situazioni emergenziali che abbiano interessato la storia recente del nostro Paese e non solo. L'avvento di un *virus* in quel momento sconosciuto, capace di diffondersi abbastanza facilmente attraverso il contatto umano e di mettere in crisi il sistema sanitario con un aumento esponenziale dei ricoveri ha interrogato i governi di tutto il mondo, tra cui il nostro, sulle strategie da eseguire e dalle misure da adottare, riscontrandosi talvolta l'insufficienza dei mezzi ordinari.

La natura inedita e incidente su vari rami del diritto di questi strumenti, come anticipato in precedenza, ha posto alcuni interrogativi sulla loro compatibilità con le previsioni costituzionali e sull'assetto delle fonti esistenti: “gli schemi valevoli per il tempo di quiete istituzionale e sociale possono, infatti, non reggere all'urto impetuoso ed impietoso dell'emergenza, specie laddove – come quella da Covid-19 – presenti carattere pandemico non solo per l'aspetto territoriale ma anche per ciò che attiene agli ambiti sociali attraversati”²⁴⁷. D'altro canto, però, è la stessa condizione di emergenzialità a rappresentare un banco di prova importante per misurare “la capacità di tenuta delle istituzioni e dell'intero ordinamento cui esse appartengono e, dunque, in buona sostanza, l'attitudine di quest'ultimo a trasmettersi integro nel tempo”²⁴⁸.

Dopo aver affrontato questi aspetti, ci si confronterà sulla questione del rapporto Stato – Regioni innanzi alla normativa anti-Covid e, quindi, della relazione tra l'emergenza e il regionalismo, messo alla prova da nuove tendenze accentratrici. In tal senso, si renderà conto delle risposte giurisprudenziali e, in particolare, della Corte costituzionale, la quale con

²⁴⁷ A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in “Diritti regionali”, 1/2020, p. 368.

²⁴⁸ ID., *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in “Consulta Online”, I/2020, p. 211.

la sentenza 37 del 2021 ha sancito un arresto importante, ma per certi versi non esauriente, sul tema.

1.1. La Costituzione e l'emergenza

In primo luogo, l'attenzione è rivolta alla fonte "super primaria", ossia la Carta costituzionale. Infatti, vengono in soccorso le considerazioni previamente svolte sulla significatività della previsione dello stato emergenziale nei moderni ordinamenti costituzionali democratici, segnati dal principio di rigidità della Costituzione. Con ciò, non si vuole affermare che le norme emergenziali debbano necessariamente trovare asilo in Costituzione, ma che quest'ultima in qualche modo contiene i rimedi a eventuali strabordamenti di disposizioni emergenziali di rango inferiore.

Infatti, sebbene formalmente non vi sia "una previsione specifica sullo stato di emergenza, e quindi una ripartizione di competenze nel caso in cui tale condizione si realizzasse in concreto"²⁴⁹, si deve ritenere che nell'assetto costituzionale, dinanzi a tali situazioni, "l'intervento dei pubblici poteri" non possa "che utilizzare alcuni degli istituti disciplinati dalla Costituzione"²⁵⁰.

L'assenza di una disposizione *ad hoc* sullo stato di necessità, peraltro, secondo alcuni non deve essere valutata quale un'omissione involontaria del costituente, bensì consapevole, in quanto come nella Germania post nazista, anche in Italia era vivido il ricordo dell'art. 48 della Costituzione di Weimar²⁵¹. L'idea era quella di "evitare forme di

²⁴⁹ M. TRESCA, *Le fonti dell'emergenza*, cit., p. 201.

²⁵⁰ U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in "Osservatorio sulle fonti", fasc. speciale/2020, p. 301.

²⁵¹ R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in "Consulta Online", III/2020, p. 514.

concentrazione di potere nelle mani del Governo”, in quanto “[p]revalse una certa diffidenza nei confronti della costituzionalizzazione di contesti emergenziali che avrebbero potuto avere conseguenze sulla forma di governo, alterando l’equilibrio della separazione dei poteri”²⁵². Ne è conseguito che “[a]lla contrazione autocratica del potere, nell’ipotesi di emergenza, si è preferita la puntuale previsione di specifici modi di applicazione di principi e regole costituzionali, quando alcuni beni collettivi (salute, sicurezza, pacifica convivenza) fossero gravemente minacciati”²⁵³.

Uno degli specifici rimedi è quello previsto dall’art 78 Cost.²⁵⁴, per il quale le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari. Si deve cioè sottolineare che anche in tale circostanza, siano previste “precise garanzie, costituite sia dall’intervento parlamentare sia dal conferimento al Governo di poteri non illimitati, ma soltanto nella misura in cui essi siano necessari”²⁵⁵.

Nonostante possa risultare suggestiva, l’assimilabilità della contingenza pandemica allo stato di guerra, però, sembra da respingersi, non essendo consona una interpretazione evolutiva della nozione di guerra²⁵⁶ o, addirittura, in ipotesi estensione di questo modello alle emergenze non belliche, imitando lo schema dell’art. 78 Cost. “*in via di*

²⁵² I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in “Rivista AIC”, 1/2021, p. 116.

²⁵³ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in “Unicost”, 10 aprile 2020, par. 1.

²⁵⁴ Su cui G. FERRARI, *Stato di guerra (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano 1970, pp. 816 ss.

²⁵⁵ Sia consentito il rimando a R. SCICCHITANO, *Il regionalismo alla prova dell’emergenza pandemica: un raffronto tra Italia e Spagna*, in “Dpce online”, n. sp/2022, p. 648.

²⁵⁶ Come proposto in F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, in “Forum di Biolaw Journal”, 27 marzo 2020., p. 5.

fatto”²⁵⁷ o attraverso una riforma costituzionale²⁵⁸. Se quest’ultima proposta di riforma è stata definita da taluni addirittura come “inquietante”²⁵⁹, l’interpretazione estensiva non sembrerebbe praticabile (e, in ogni caso, non troverebbe riscontro nella pratica, non essendo stata neanche ipotizzata una dichiarazione formale da parte del Parlamento ex art. 78 Cost.), in quanto la fattispecie attuale non può, nonostante qualsivoglia evoluzione, coincidere con quella tipica di guerra propria del diritto internazionale e finirebbe, paradossalmente, per estendere un regime giuridico non solo eccezionale, ma anche ripudiato, ex art. 11, dalla nostra Costituzione²⁶⁰.

Vi è poi la possibilità del decreto-legge, il cui abuso ha costituito una patologia dello strumento, da adottare da parte del Governo nei casi straordinari di necessità e di urgenza e da presentare alle Camere per la loro conversione in legge, la quale se non avviene entro sessanta giorni dalla pubblicazione comporta la perdita di efficacia sin dall’inizio dei decreti (art. 77 Cost.).

Altro potere è quello che ha il Governo di sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, tra le altre circostanze, quando ci si trovi innanzi a un “pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica” (art. 120 Cost.).

Sui poteri sostitutivi e sulla decretazione di urgenza si avrà modo di tornare nel prosieguo, ma in linea di prima approssimazione si può

²⁵⁷ A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta* cit., p. 215.

²⁵⁸ A. D’ALOIA, *Costituzione ed emergenza: l’esperienza del coronavirus*, in “Forum di Biolaw Journal”, 14 marzo 2020, p. 5.

²⁵⁹ Per riportare il commento di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in “Rivista AIC”, 2/2020, 10 aprile 2020, p. 137.

²⁶⁰ *Ivi*, p. 138.

affermare come ci restituiscano l'idea di un intervento governativo in caso di emergenza, quale organo deputato ad affrontare crisi che richiedono decisioni tempestive e con un accentramento dei poteri.

Si possono rinvenire, poi, delle norme emergenziali implicite²⁶¹, come l'art. 17²⁶² – per il quale l'autorità competente può vietare le riunioni in pubblico per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica – e, soprattutto, l'art. 16 Cost. sulla libertà di circolazione²⁶³, la quale può subire limitazioni con legge in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Le epidemie e, a maggior ragione, le più gravi pandemie rappresentano la tipica ipotesi idonea a integrare i presupposti per tali limitazioni²⁶⁴: “[a] a conferma di ciò, nell'ambito della I Sottocommissione dell'Assemblea costituente, nella seduta del 27

²⁶¹ A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza*, cit., p. 5.

²⁶² In merito, in L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in “DPCE Online”, 2/2020, p. 1492, si afferma che “[f]ra i diritti costituzionali posti in maggiore tensione dalla normativa emergenziale deve essere richiamata la libertà di riunione, riconosciuta con previsioni di ampia garanzia dall'art. 17 della Costituzione”.

²⁶³ Su cui la voce di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (Libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, 1960, pp. 14ss; U. DE SIERVO, *Circolazione, emigrazione, soggiorno (libertà di)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, III, Utet, 1989, p. 77 ss., nonché, più di recente, G. DEMURO, *Art. 16*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Artt. 1-54, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino 2006, pp. 372ss, e, in tema di emergenza pandemica, G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus*, in “Osservatorio sulle fonti”, pp. 565ss.

²⁶⁴ Come riportato in tempi non sospetti nell'esempio di T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIII ed. interamente riveduta da G. Silvestri, Milano 2013, p. 570, per cui “[q]uanto ai motivi che possono giustificare le limitazioni, si pensi ad una legge la quale disponga che, qualora in una parte del territorio nazionale si verifichi (o si teme possa verificarsi) una epidemia, le autorità possono limitare la libertà di circolazione, impedire ad altri di entrarvi ed a chi si trova di uscirne (il cd. «cordone sanitario»)”.

settembre 1946, sulla scia di Togliatti che proponeva di circoscrivere le limitazioni alla libertà di circolazione a ‘circostanze eccezionali’, Lucifero intendeva tipizzare le ipotesi dei ‘casi di guerra, di epidemie e di pubbliche calamità’²⁶⁵. La scelta poi fu quella di non tipizzare specifiche ipotesi ma di lasciare una formula più ampia, ma le cronache dei lavori parlamentari sono testimonianza di come l’ipotesi dell’emergenza pandemica fosse all’attenzione della Costituente.

Infine, l’intervento dei pubblici poteri e le limitazioni imposte ai consociati per contrastare la diffusione della pandemia - se ha come suo presupposto l’art. 32 della Cost.²⁶⁶ che pone la tutela della salute (unico diritto espressamente definito come fondamentale) contestualmente in una dimensione individuale di ogni soggetto di diritto che come interesse della collettività - possono, (anzi, devono) “fondarsi in ultima istanza su quanto sinteticamente espresso dall’art. 2 della Costituzione, vero e proprio caposaldo del nostro sistema costituzionale”²⁶⁷, bilanciando la garanzia dei diritti con la richiesta di adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà

²⁶⁵ Sia concesso il rimando a R. SCICCHITANO, *Libertà di circolazione tra i Paesi dell’area del Mediterraneo, tra normative nazionali ed europea*, in G. Bottaro (a cura di), *La questione Mediterraneo: tradizione, cambiamenti prospettive*, Messina University Press, Messina 2023, p. 279, ove a sua volta si rinvia a Segretariato generale della Camera dei deputati (a cura del), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VI, Roma, 1971, p. 386. Cfr. anche G. D’AMICO, *La libertà “capovolta”. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli 2020, pp. 46ss., nonché C. SAGONE, *La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell’ordinamento regionale*, in “Rivista AIC”, 4/2020, p. 97.

²⁶⁶ Su cui M. LUCIANI, *Diritto alla salute (dir. cost.)*, in Enc. giur., XXVII, Roma 1991; R. FERRARA, *Salute (diritto alla)*, in Dig. disc. pubbl., XIII, Torino 1997; A. SIMONCINI – A. LONGO, *Commento all’art. 32 della Costituzione*, in R. Bifulco - A. Celotto – M. Olivetti (a cura di). *Commentario alla Costituzione*, Giappichelli, Torino 2006.

²⁶⁷ U. DE SIERVO, *Emergenza Covid*, p. 301.

politica, economica e sociale. Si potrebbe dire, pertanto, ribaltando l'assunto per cui la nostra Carta costituzionale sia sfornita di norme sull'emergenza e come si cercherà di sostenere andando avanti nella trattazione, che “la Costituzione italiana non è sprovvista di fronte all'emergenza, ma la regge bene”²⁶⁸. L'attenzione, pertanto, dovrebbe essere dedicata sulla sua concreta attuazione, sulla legislazione ordinaria e sugli altri atti e provvedimenti, se effettivamente idonei e costituzionalmente compatibili.

1.2. Il codice di protezione civile e la dichiarazione dello stato d'emergenza

Lo stato di emergenza per la pandemia da Covid-19 in Italia ha avuto la sua fonte formale nella delibera del 31 gennaio 2020 con cui il Consiglio dei ministri ha adottato la “Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”²⁶⁹.

La fonte normativa di riferimento è il Codice della protezione civile (emanato con il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1), il cui art. 24 prevede che nei casi di cui all'art. 7, comma 1, lett. c), (emergenze di rilievo nazionale che per ampiezza e intensità devono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari durante periodi di tempo limitati e predefiniti), previo accertamento del Dipartimento della protezione civile, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, delibera

²⁶⁸ P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del Coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2/2020, p. 694.

²⁶⁹ Pubblicata in G.U., Serie gen., 1° febbraio 2020, n. 26.

lo stato di emergenza di rilievo nazionale, di cui va indicata la durata che comunque non può superare i dodici mesi, rinnovabili di altri dodici.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di coordinare l'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale, è autorizzato a provvedere mediante ordinanze di protezione civile, che possono derogare ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea (art. 25). In linea con il principio di distinzione tra politica e amministrazione, se la deliberazione dello stato d'emergenza spetta al Consiglio dei ministri (circostanza che ha posto qualcuno a interrogarsi sulla "coerenza costituzionale" di non aver previsto "un coinvolgimento procedimentale del Parlamento"²⁷⁰), "la gestione delle crisi è concretamente affidata ad un organismo tecnico-amministrativo altamente specializzato, qual è il Dipartimento della protezione civile"²⁷¹.

Due i rilievi d'interesse da sottolineare in questa sede. Il primo è che queste ordinanze, specificatamente motivate, "sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate", il che ci fa già capire come anche nell'emergenza il ruolo delle autonomie territoriali non possa essere marginalizzato. Bisogna in tal senso ricordare come la riforma del titolo V del 2001 abbia inserito tra le competenze

²⁷⁰ 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 "Rivista AIC", 3/2021, p. 360, ove si rimanda a S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in "Quaderni Costituzionali", 4/2020.

²⁷¹ A. SAIITA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in "Consulta Online", III/2021, p. 842.

concorrenti proprio quella della “protezione civile”²⁷². Il secondo rilievo è che, nonostante le lunghe discussioni sulle varie proroghe dello stato di emergenza²⁷³, lo strumento dell’ordinanza di protezione civile è stato certamente utilizzato molteplici volte nel corso di questi mesi²⁷⁴, ma non è stato il mezzo con cui si sono ottenuti i risultati più significativi.

Lo stato di emergenza, dunque, permette unicamente di adoperare lo strumento delle previamente richiamate ordinanze, mentre sono stati gli stessi decreti-legge a fornire la base giuridica per l’emanazione dei d.P.C.m., come si dirà in seguito, e non la sua dichiarazione²⁷⁵. Eppure, nel preambolo di questi provvedimenti, non manca il riferimento ad esso come presupposto logico, quasi “voler attribuire a tale condizione una

²⁷² *Ivi*, p. 841, nonché M. TRESCA, *Le fonti dell’emergenza*, cit., p. 203.

²⁷³ Come ricostruito sul sito del Dipartimento della Protezione Civile (emergenze.protezionecivile.gov.it) “[l]o stato di emergenza è successivamente prorogato con i seguenti provvedimenti: decreto-legge del 29 luglio 2020 (fino al 15 ottobre 2020); delibera del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021); decreto-legge del 14 gennaio 2021 (fino al 30 aprile 2021); decreto-legge del 22 aprile 2021 (fino al 31 luglio 2021); decreto-legge del 23 luglio 2021 n. 105 (fino al 31 gennaio 2021). Con il Consiglio dei Ministri del 15 dicembre 2021 la proroga è fissata al 31 marzo 2022 e con Decreto Legge n. 24 del 24 marzo 2022 si dispone il termine dello stato di emergenza”.

²⁷⁴ Nelle comunicazioni al Senato del Presidente del consiglio dei ministri del 28 luglio 2020, rinvenibili al link <http://www.governo.it/it/articolo/comunicazioni-del-presidente-conteparlamento-intervento-al-senato/14992>, si legge che il numero totale, sino a quel momento, è di stato di 38 e i loro ambiti di applicazione sono stati: “l’allestimento e la gestione delle strutture temporanee per l’assistenza alle persone risultate positive; l’impiego del Volontariato di protezione civile; il reclutamento e la gestione di task force di personale sanitario a supporto delle strutture regionali e [...] degli istituti penitenziari; la prosecuzione dell’attività relativa al numero verde 1500 per l’assistenza alla popolazione; il pagamento dilazionato delle pensioni presso gli Uffici postali per evitare assembramenti; l’attribuzione all’Istituto superiore di sanità della sorveglianza epidemiologica; l’attivazione del sistema CROSS [...]”.

²⁷⁵ Cfr. A. SAITTA, *Il codice della protezione civile*, cit., pp. 845ss.

sorta di *plusvalore costituzionale*, diretto a legittimare l'adozione di soluzioni istituzionali e normative derogatorie di principi fondamentali²⁷⁶. Si potrebbe dire che, in un certo senso, lo stato di emergenza e le vicende ad esso collegate – dichiarazione, proroga, termine - abbiano assunto un significato simbolico e politico prima che giuridico: in altre parole, “nonostante le proroghe dello stato di emergenza abbiano trovato ampio spazio nel dibattito pubblico, ponendosi al centro di accese dispute, esse risultano pressoché ininfluenti sulla normativa d'emergenza, prodotta quasi esclusivamente attraverso strumenti diversi da quelli previsti dal Codice di protezione civile”²⁷⁷.

1.3. Le ordinanze del Ministro della Salute

Ben presto si è riscontrata, innanzi alla virulenza del Covid-19, l'insufficienza di questi strumenti, per cui si è stimato dare una risposta diversa.

Infatti, il 21 febbraio 2020 è intervenuto il Ministro della Salute con due ordinanze: la prima per l'istituzione delle cd. “zone rosse” in alcuni comuni della Lombardia, d'intesa col Presidente della giunta regionale²⁷⁸;

²⁷⁶ A. MORELLI, *Le “convergenze parallele” dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: «stato di emergenza» e «stato di necessità» alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in “Nomos”, 3/2021, p. 3.

²⁷⁷ V. AZZOLINI – A. MORELLI, *Romanzo emergenziale. Notazioni sulla disciplina in materia di Covid*, in “Consulta Online”, III/2021, p. 749.

²⁷⁸ Ministero della salute d'intesa con Regione Lombardia, Ordinanza 21 febbraio 2020, “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

la seconda con l'obbligo di quarantena per chi avesse avuto contatti con persone infette²⁷⁹.

Si tratta di un quadro normativo diverso, regolato dall'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, secondo cui "il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più Regioni" (comma 1). Tale prerogativa non è esclusiva, in quanto, con efficacia estesa ai rispettivi territori di competenza, analogo potere è attribuito al Presidente della giunta regionale e ai sindaci.

In tale situazione, si può affermare come si sia verificata una sorta di ibridazione tra l'ordinanza di protezione civile e quella del Ministro della salute, i due strumenti usati in parallelo al principio della gestione dell'emergenza pandemica²⁸⁰, i quali sono contraddistinti da un certo tasso di flessibilità – che si può tramutare, vista da un altro lato, in carenza di garanzie - in quanto dal contenuto non tipizzato e non sottoposto, a differenza del decreto-legge, al controllo parlamentare in sede di conversione, o a quello del Capo dello Stato o della Corte costituzionale, ma solo a quello preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti²⁸¹.

²⁷⁹ Ministero della Salute, Ordinanza 21 febbraio 2020, "Ulteriori misure profilattiche contro la diffusione della malattia infettiva COVID-19" (G.U. Serie Generale, n. 44 del 22 febbraio 2020)

²⁸⁰ A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in "Osservatorio sulle fonti", fasc. speciale/2020, p. 321.

²⁸¹ *Ivi*, p. 320.

Bisogna, infine, notare come le ordinanze del Ministero della Salute, pur nella loro non forte incisività sulle diverse prerogative – o forse proprio in ragione di ciò – sono probabilmente lo strumento più utilizzato e utilizzabile, quindi destinate a maggior longevità, al di là dell'emergenza *strictu sensu*, se consideriamo che, da ultimo e al di là del termine dello stato di emergenza del codice di protezione civile, con l'ordinanza del 27 dicembre 2023²⁸² sono state prorogate sino al 30 giugno 2024 le disposizioni sull'obbligo di utilizzo delle mascherine in particolari circostanze stabilite con la precedente ordinanza del 28 aprile 2023²⁸³.

1.4. La catena normativa decreto-legge – d.p.c.m.

Dopo aver imboccato due strade, a distanza di pochi giorni il Governo finisce “per scegliere una terza via, non direttamente riconducibile alla normativa vigente in materia di emergenze di protezione civile, né a quella in materia di emergenze sanitarie”²⁸⁴, adottando il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, convertito con la legge 5 marzo 2020, n. 13: “[l]a scelta concreta compiuta per la gestione dell'emergenza da Covid 19 è stata di non ricorrere a schemi normativi preesistenti, bensì di costruire un impianto normativo originale”²⁸⁵. Com'è noto, funzione di

²⁸² Ministero della Salute, Ordinanza 27 dicembre 2023, “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'epidemia da COVID-19 concernenti l'utilizzo dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie” (G.U. Serie Generale, n. 302 del 29 dicembre 2023).

²⁸³ Ministero della Salute, Ordinanza 28 aprile 2023, “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'epidemia da COVID-19 concernenti l'utilizzo dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie” (G.U. Serie Generale, n. 100 del 29 aprile 2023).

²⁸⁴ M. CAVINO, *Covid -19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in “Federalismi”, Osservatorio Emergenza Covid-19 18 marzo 2020, p. 4.

²⁸⁵ M. RAMAJOLI, *La gestione dell'emergenza pandemica tra Schmitt e Kelsen*, in “CERIDAP”, 2/2021, p. 103.

questo decreto era quello di fornire una base legale ai successivi d.p.c.m., i quali sono divenuti lo strumento normativo più utilizzato nella battaglia contro la diffusione dei contagi, dando corpo a un “inedito micro-sistema normativo dell'emergenza pandemica”²⁸⁶.

L'adozione di questo sistema accentrato ha risposto in qualche modo all'esigenza di ordine costituzionale di attribuire una chiara responsabilità politica rispetto ad atti che imponevano importanti limitazioni all'esercizio di diritti²⁸⁷, non risultando all'uopo adeguato lo strumento dell'ordinanza di protezione civile, ma dovendo ricadere tale responsabilità sul “Governo nella sua collegialità [...] così come prescrive l'art. 77 Cost.”, mentre i provvedimenti di attuazione dovevano essere di competenza “del Presidente del Consiglio in forza della sua attribuzione costituzionale di direzione della politica generale del Governo e la conseguente assunzione di ogni necessaria, responsabilità giuridica e politica”²⁸⁸.

Questa distinzione tra fonte “matrice” (decreto-legge) e provvedimenti di attuazione (assunti con d.p.c.m.) è interessante. In base alla Costituzione (art. 77), lo strumento previsto appositamente per i casi straordinari di necessità e urgenza, che garantisca un intervento rapido ed efficace, è specificatamente quello del decreto-legge²⁸⁹, il quale – conseguenza di non poco conto - permette il controllo parlamentare, del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale. Allora, ci si chiede perché si sia stimato di rimandare ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri la concreta attuazione delle limitazioni stabilite.

²⁸⁶ A. SAIITA, *Il codice della protezione civile*, cit., p. 843.

²⁸⁷ A. MORELLI, *Le “convergenze parallele”*, cit., p. 3.

²⁸⁸ A. SAIITA, *Il codice della protezione civile*, cit., p. 847.

²⁸⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti*, p. 9.

Probabilmente, molto dipende dall'abuso della decretazione d'urgenza, su cui si tornerà successivamente, la quale ormai da diverso tempo, forzando il concetto di emergenza e quindi snaturando tale strumento, è assurda come anomala prassi legislativa volta a superare la lentezza del Parlamento. In questo modo si è verificato un "effetto domino": il decreto-legge al posto della legge, l'atto amministrativo al posto del decreto-legge²⁹⁰, nel momento in cui ci si è trovati davanti ad un vero caso straordinario di necessità ed urgenza²⁹¹.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, è un atto amministrativo monocratico, che segue una "logica di accentramento e speditezza"²⁹², ma che solleva dubbi sulla sua idoneità a comprimere libertà costituzionalmente garantite. Tali dubbi erano foraggiati soprattutto "dalla formulazione eccessivamente generica, e, dunque, inidonea a garantire il pieno rispetto del principio di legalità"²⁹³ dell'art. 2 del d. l. n. 6/2020, con cui si autorizzava il Presidente del Consiglio dei ministri a adottare "ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19". Si è cercato di ovviare a tale *deficit* di precisione con il successivo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con la legge 35/2020, oltre a ribadire la necessità del rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità.

²⁹⁰ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., par. 3.

²⁹¹ G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in "Osservatorio sulle fonti", fasc. speciale/2020, pp. 351ss.

²⁹² M. CAVINO, *Covid -19*, cit., pp. 6ss.

²⁹³ 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, p. 521.

I d.p.c.m. sono provvedimenti²⁹⁴, in un certo senso, meno complessi delle ordinanze di protezione civile in quanto sono adottati dal Presidente del Consiglio su proposta del Ministro della salute, mentre si prevede che i pareri dei Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e finanze e degli altri competenti per materia, nonché dei Presidenti delle Regioni competenti (o del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni) siano obbligatori, ma non vincolanti²⁹⁵. Il che sta a significare che l'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate, seppur auspicata, non è necessaria come nel caso, invece, delle ordinanze emergenziali di protezione civile; un segnale, questo, che potrebbe essere letto nell'ottica di una marginalizzazione delle Regioni nella gestione dell'emergenza e su cui si ritornerà seguitamente nella trattazione.

A partire dal d.l. n. 30/2021 (convertito con legge n. 61/2021), si è assistito a una diminuzione al ricorso ai d.p.c.m., con il Governo che è sembrato orientato a privilegiare lo strumento del decreto-legge. Come si è avuto modo di evincere *supra*, in certi casi, la forma è anche sostanza, anche se si deve constatare come il terzo modello normativo costituito dal d.p.c.m., come in occasione della disciplina del *green pass* su cui si dirà, non sia stato abbandonato del tutto²⁹⁶.

In ogni caso, con la sentenza n. 198 del 2021²⁹⁷, la Corte costituzionale ha escluso l'illegittimità della disciplina, non ritenendo che

²⁹⁴ Sulla natura dei d.p.c.m. si segnala L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, nonché M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in "Federalismi", 3 novembre 2021, pp. 81ss.

²⁹⁵ M. CAVINO, *Covid -19*, cit., p. 7.

²⁹⁶ A. MORELLI, *Le "convergenze parallele"*, cit., p. 2.

²⁹⁷ Su cui, tra gli altri, M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in "Federalismi", 25/2021, pp. 81ss.; A. MORELLI,

il d.l. 19/2020 abbia determinato un conferimento di potestà legislativa, in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale è stato semplicemente autorizzato a dare esecuzione alle tipizzate (attraverso l'art. 1, comma 2, dello stesso decreto-legge) misure di contenimento, accostabili ad “atti necessitati”.

1.5. Le ordinanze del Presidente della giunta regionale e dei sindaci

Accanto a questo composito sistema di fonti emergenziali statali, si è affiancato un apparato di norme proveniente dal livello territoriale e composto dalle ordinanze del Presidente della giunta regionale e dei sindaci, fenomeno che “sembra rispondere all'ansia, avvertita da tutte le autorità, di dimostrare il proprio impegno sul campo, attraverso l'adozione compulsiva di provvedimenti a volte ripetitivi di quelli già emanati da enti di livello superiore, altre volte ben più restrittivi di questi ultimi”²⁹⁸.

A fungere, infatti, da contraltare al “monopolio di decretazione del Presidente del Consiglio sono solo le altre figure monocratiche poste a livello regionale”²⁹⁹, ossia i Presidenti delle Regioni, i quali hanno visto accentuare il loro ruolo e la loro esposizione, a scapito dei Consigli regionali; con l'occorrenza, inoltre, che i provvedimenti governativi sono portati “alla cognizione delle Camere, così messe in grado di impartire al

Le “convergenze parallele”, cit.; A. SAITTA, *Il codice della protezione civile*, cit.; M. Rubechi, *I d.P.C.m della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in “Federalismi”, 27/2021, pp. 176ss.; M. VITTORI, *I decreti-legge e i d.p.c.m. dell'emergenza sanitaria tra riserva di legge, tipizzazione del contenuto dei provvedimenti e bilanciamento dei diritti (riflessioni non ancora desuete a margine di Corte costituzionale sent. n. 198/2021)*, in “Consulta Online”, III/2022, pp. 1345ss.

²⁹⁸ A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe*, cit., p. 519.

²⁹⁹ F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in “Diritti regionali”, 2/2020, p. 115.

Governo stesso le eventuali direttive volte alla loro correzione o integrazione, mentre questa opportunità non è espressamente concessa alle assemblee locali”³⁰⁰. Ciò a dimostrazione di come il processo di personalizzazione della politica, già presente nel nostro sistema, si sia accentuato durante la crisi epidemica, per mezzo dell’uso delle ordinanze emergenziali³⁰¹, accogliendo la richiesta diffusa di una guida forte, a livello nazionale e regionale, che possa trasmettere sicurezza alle preoccupazioni dell’opinione pubblica.

Il potere di ordinanza è stato, nei fatti, limitato per le autonomie territoriali: in base all’art. 3 del d.l. 6/2020, infatti, i presidenti delle giunte regionali e i sindaci potevano adottare ordinanze, nei casi di estrema necessità e urgenza, soltanto nelle more dell’adozione dei d.p.c.m.³⁰². Nella legge di conversione (n. 13 del 2020) è stata introdotta, alla fine del comma 2 dello stesso art. 3, la previsione per cui queste misure di presidenti delle giunte regionali e sindaci “perdono efficacia se non sono comunicate al Ministro della salute entro ventiquattro ore dalla loro adozione”.

Nonostante ciò, gli spazi per le Regioni, sebbene nelle more del d.p.c.m., non sono mancati. La norma andrebbe interpretata nel senso che le disposizioni dell’ordinanza regionale vengono meno se e nella misura in cui intervenga una norma contenuta in un d.p.c.m. che disciplini in maniera con essa contrastante la medesima fattispecie; nel caso, invece, di norma regionale non contrastante col d.p.c.m., ma semplicemente più

³⁰⁰ A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell’assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in “Consulta Online”, I/2020, p. 217.

³⁰¹ F. MUSELLA, *I poteri di emergenza*, cit., p. 112

³⁰² M. CAVINO, *Covid -19*, cit., p. 6.

restrittiva, dovrebbe operare il principio di specialità³⁰³. Questo sistema è assurdo, nella pratica, ad una sua utilità: in certi casi, le ordinanze regionali sono state capaci di anticipare e sperimentare, nel loro ambito territoriale di riferimento, alcune misure fatte poi proprie dal livello statale³⁰⁴.

In effetti, il ricorso alle ordinanze regionali nella pratica è stato abbastanza frequente. Ad un'analisi quantitativa, per esempio, nel periodo intercorso dal 22 febbraio al 20 marzo sono state adottate in media 8,6 ordinanze (sono comprese quelle delle province autonome di Trento e Bolzano) e, paradossalmente, sono state più numerose nelle Regioni del sud (per esempio, in Campania ben 19) che in quelle inizialmente più colpite³⁰⁵.

Per quanto riguarda le ordinanze contingibili e urgenti dei Sindaci, pur partendo dalla considerazione per la quale in virtù della loro prossimità possano risultare “l'organo più idoneo ad intercettare il sentimento e le problematiche degli appartenenti alla comunità cittadina, e dunque a disporre una rapida ed efficace risposta”³⁰⁶, occorre non trascurare la loro doppia natura di rappresentanti delle comunità locali costituite dai Comuni e di ufficiale del Governo. Nella prima veste, l'art. 50, comma 5 del T.U.E.L. (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) attribuisce loro il potere di ordinanza “in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica

³⁰³ 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, p. 363.

³⁰⁴ *Ivi*, p. 366.

³⁰⁵ Come rilevato in M. MANDATO, *Il rapporto Stato - Regioni nella gestione del Covid-19*, in “Nomos”, 1/2020, pp. 7ss.

³⁰⁶ M. ALESIO, *Le ordinanze contingibili dei sindaci e l'emergenza epidemiologica COVID-19: la ricerca di un nuovo e difficile equilibrio fra le fonti del diritto*, in “Comuni d'Italia”, 4/2020, p. 21.

a carattere esclusivamente locale”; mentre, quali ufficiali del Governo, a norma dell’art. 54, comma 4, adottano i provvedimenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana e l’incolumità pubblica, ponendosi in tal caso a tutela dell’integrità fisica della popolazione (comma 4bis)³⁰⁷. Nel secondo caso i provvedimenti devono essere preventivamente comunicati al Prefetto competente. Considerati questi limiti, è emersa nella gestione pandemica “l’esigenza di un’attribuzione legislativa *speciale*, al di là di quella *generale* del TUEL e in realtà anche al di là della genericità di *altra disciplina speciale*, quella contenuta nell’art. 32 l. n. 833/1978, che, pur attribuendo ai Sindaci il potere di ordinanza nelle materie di competenza del Ministro della Salute, sconta la carenza di regole di raccordo con gli altri livelli di governo”³⁰⁸.

Si è arrivati, quindi, alla formulazione dell’art. 35 del d.l. 9/2020 e il già citato art. 3 del d.l. 19/2020, che hanno comportato “un autonomo modello di potere di ordinanza sindacale, prevedendone i presupposti in modo stringente”³⁰⁹, in base ai quali “i Sindaci non avrebbero potuto adottare, a pena di inefficacia, misure urgenti in contrasto con le disposizioni statali atte a fronteggiare l’emergenza sanitaria causata dal Covid-19 né eccedendo i limiti posti per l’adozione delle ordinanze regionali”³¹⁰.

³⁰⁷ Cfr. P. SABBIONI, *Art. 50 e 54 TUEL*, in C. Napoli - N. Pignatelli (a cura di), *Codice degli Enti locali*, Neldiritto editore, Roma 2019, pp. 304 ss.

³⁰⁸ N. PIGNATELLI, *La specialità delle ordinanze dei Sindaci nell’emergenza sanitaria nazionale: un potere “inesauribile”*, in “Diritti regionali”, 2/2020, p. 70.

³⁰⁹ *Ivi*, p. 76.

³¹⁰ C. LOTTA, *Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti adottate dai Sindaci nell’emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del virus Covid-19*, in “Diritti fondamentali”, 2/2021, p. 403.

L'esclusione di tali ordinanze sindacali sembrerebbe certa nei casi di alleggerimento delle misure nazionali, mentre, in base anche alla copertura dell'art. 32 Cost., non dovrebbe accadere nell'ipotesi di inasprimento delle misure in ambito locale³¹¹.

Quanto detto, se da un lato lascia un margine di azione ai sindaci, dall'altro, non essendo sempre facile distinguere da un punto di vista applicativo quando le loro misure si pongano in reale contrasto con quelle governative, pone "un ulteriore motivo d'incertezza interpretativa"³¹², circostanza che introduce *in nuce* i temi del prossimo paragrafo.

1.6. L'impatto dell'emergenza sul sistema delle fonti, tra nuove criticità e problemi già esistenti

L'emergenza, al di là del discorso precedentemente affrontato sulla sua idoneità a farsi essa stessa fonte del diritto, ha avuto un forte impatto sul sistema normativo, sia ponendo problematiche inedite come quelle connesse alla catena d.p.c.m.-decreto-legge, sia esponendo in maniera ben visibile criticità già esistenti.

Infatti, soprattutto nella fase di maggiore acutezza dell'emergenza, l'intervento dei diversi attori in campo ha talvolta dato l'impressione di essere mal coordinato e contraddittorio, addirittura "rapsodico, caotico, irrazionale"³¹³. Per esempio, concentrandosi sui soli decreti-legge, nel periodo tra il 23 febbraio e il 19 maggio 2020 ne sono stati emanati ben quattordici per fronteggiare l'emergenza, per una media di uno ogni sei

³¹¹ Cfr. A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia*, cit., p. 376ss.

³¹² A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe*, cit., p. 526.

³¹³ M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in "Osservatorio costituzionale AIC", 3/2020, p. 181.

giorni³¹⁴. Ma per l'appunto, non si è trattato solo di decreti-legge, dal momento che si può affermare che in quel frangente si sia registrata una certa “disinvoltura con cui si stava procedendo all'impiego indiscriminato di atti di varia natura (legislativa, regolamentare, amministrativa generale)”³¹⁵.

I problemi che si manifestano riguardano diversi livelli. Innanzitutto, sulla possibilità che in caso di emergenza vi possa essere una limitazione di diritti costituzionalmente tutelati, talvolta addirittura classificati come fondamentali, e in quali modalità. Alla prima domanda ci si sente di poter rispondere affermativamente, in primo luogo è perché la stessa Costituzione a non prevedere diritti dal godimento illimitato – i quali comporterebbero il sacrificio di altre situazioni o soggetti giuridici – ma sottoposti ad un equilibrio e a possibilità di deroga, per giustificate ragioni e con le garanzie costituzionali del caso. Infatti, come abbiamo potuto già esaminare è lo stesso art. 16 del nostro Testo fondamentale, nel prevedere per ogni cittadino la libertà di circolazione e soggiorno in qualsiasi parte del territorio nazionale, a far salve le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza.

Allo stesso modo, la libertà personale, inviolabile, a norma dell'art. 13 Cost. può subire delle restrizioni, anche se assistita da una doppia riserva, ossia di legge e giurisdizionale. Purtroppo, in questa sede si aderisce a quella impostazione, fatta propria anche dalla Consulta con la sentenza n. 198/2021, per la quale si considerano le restrizioni anti-Covid non derivanti dall'art. 13, ma appunto dal 16, essendo le due specifiche

³¹⁴ E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in “Osservatorio sulle fonti”, fasc. speciale/2020, pp. 643ss.

³¹⁵ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., par. 3.

libertà connesse³¹⁶, ma distinte³¹⁷: in particolare, quest'ultima norma è posta a presidio della “libertà di autodeterminazione in ordine alla dislocazione del proprio corpo in qualsiasi parte del territorio nazionale”³¹⁸ e le relative restrizioni derivano “da obiettive esigenze di sicurezza o sanità, senza richiedere apprezzamenti sulle qualità morali dei destinatari dei divieti”³¹⁹.

Continuando, in base all'art. 41 Cost. l'iniziativa economica privata è libera, “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”; circostanza che ci dà la cifra della rilevanza di tale disposizione costituzionale nella normativa antipandemica.

Infine, norma di chiusura – o, se vogliamo, di apertura – è l'art. 2 Cost. per cui il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili è strettamente e inscindibilmente legato alla richiesta di adempimento ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Al di là delle specifiche disposizioni, devono, poi, essere richiamate le considerazioni generali, valide anche in questa sede, della Corte costituzionale fatte con la sentenza n. 85 del 2013, secondo cui l'illimitata espansione di uno dei diritti lo renderebbe “tiranno” rispetto agli altri. La logica, quindi, deve essere quella del bilanciamento, cui tutti i diritti sono in linea di principio assoggettabili (sebbene, nell'attenzione le singole

³¹⁶ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, XV ed., Jovene, Napoli 1989, p. 845.

³¹⁷ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno*, cit., pp. 15ss.

³¹⁸ A. PACE, *La libertà di circolazione, soggiorno, espatrio e emigrazione*, in ID., *La problematica delle libertà costituzionali*, vol. II, Cedam, Padova 1988, pp. 259ss

³¹⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Cedam, Padova 1969, p. 962. Sul punto sia permesso rinviare nuovamente anche a R. SCICCHITANO, *Libertà di circolazione*, cit., pp. 279ss.

circostanze volta per volta possa capitare che un interesse prevalga nettamente su un altro), dal momento che la sola dignità umana “non è effetto di un bilanciamento, ma è la bilancia medesima”³²⁰.

Ne deriva che le limitazioni ad alcuni diritti per fronteggiare la diffusione pandemica sono ammissibili se necessarie e rispondenti ai canoni di ragionevolezza, proporzionalità, temporaneità e legalità.

Allora, dalla generale configurabilità la questione deve essere spostata alle procedure e alle singole misure (su cui ci si intratterà brevemente nel prossimo paragrafo), se diamo per assodato che “nel complesso, l’impianto della tecnica adottata non appare incompatibile con il quadro costituzionale, mentre carenze e profili di dubbia legittimità si riscontrano in alcune specifiche previsioni, contenute nei singoli provvedimenti, troppo generiche e comunque inadeguate a definire una netta delimitazione delle competenze”³²¹.

Sul rispetto del principio di legalità si è già detto come il primo decreto-legge sul Covid-19 fosse vulnerabile ad eventuali censure. A ciò si deve aggiungere come in dottrina si sia avuto modo di affermare come il decreto-legge a sua volta non dovrebbe demandare ad altri fonti la disciplina dei casi di straordinaria necessità e urgenza, scorgendosi nella previsione costituzionale una “riserva procedimentale”³²², per la quale sono coinvolte le Camere nella conversione dei decreti-legge: ulteriore peculiarità presentatasi nei mesi della pandemia è stata la circostanza per

³²⁰ G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in “*Rivista AIC*”, 14 marzo 2008, par. 2.

³²¹ A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe*, cit., p. 525.

³²² F. S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in “*Federalismi*”, 22 aprile 2020, p. 12.

cui alcune disposizioni contenute in d.l. non ancora convertiti sono stati abrogati con successivi decreti-legge³²³.

L'emergenza, poi, ha impattato sul sistema delle fonti dal punto di vista dell'accentramento delle competenze per assecondare l'esigenza di assumere decisioni immediate così da poter garantire tempestività rispetto all'evoluzione dei contagi.

L'accentramento in parola ha assunto due dimensioni: una nel senso della distribuzione territoriali delle competenze normative e, quindi, dei rapporti tra Stato centrale e Regioni, l'altra nel senso dei rapporti tra Governo e Parlamento e all'interno dello stesso Consiglio dei ministri.

Della prima dimensione si tratterà più compiutamente nel prosieguo, mentre sulla seconda si può affermare come la rappresentanza parlamentare, considerata sovente dall'opinione pubblica non efficiente, e, finanche, la collegialità del Governo, visto come lento e litigioso al suo interno, siano state, in un certo senso, "sospese" e "sostituite dalla comunicazione diretta tra vertice dell'Esecutivo e cittadini"³²⁴.

Non si tratta di un fenomeno nuovo, ma che si inserisce in un'ormai consolidata dinamica di crisi del Parlamento e del parlamentarismo³²⁵ e di

³²³ E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione*, cit., pp. 644ss.

³²⁴ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., par. 1.

³²⁵ Sul tema, si segnala il volume V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Editoriale scientifica, Napoli 2021, nonché M. C. GRISOLIA, *Il rapporto Governo-Parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19*, in "Osservatorio sulle fonti", Fasc. spec./2020, pp. 595ss., V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento – Governo nel tempo della pandemia*, in "Rivista AIC", 1/2021, pp. 268ss., A. RUGGERI, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in "Consulta Online", 2/2020, pp. 255ss. Sulla correlazione con le questioni legati al regionalismo, si rinvia a A. IANNOTTI DELLA VALLE – F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza*, in "Le Regioni", 4/2021, pp. 725ss.

cui il già accennato abuso della decretazione d'urgenza³²⁶ - divenuta anomala e allo stesso tempo ordinaria (per usare un ossimoro) prassi legislativa per superare i lunghi tempi parlamentari - rappresentava una spia evidente.

L'impatto della pandemia sull'assetto delle fonti del diritto, finisce, quindi, col riguardare a monte i rapporti con gli organi deputati a immettere norme nell'ordinamento giuridico (identificati, in una accezione meno comune, quali fonti di produzione del diritto in senso soggettivo): quindi, in particolare, il Parlamento, il Governo e, per quanto di stretto interesse in questa sede, le Regioni.

2. Le singole misure anti – pandemiche

Un'attenzione particolare deve essere dedicata, al fine di poter calare nello specifico alcune considerazioni svolte in via generale, ad alcune tra le più significative misure anti-pandemiche adottate nell'ordinamento italiano.

Ci si riferisce al *lockdown* e al coprifuoco, nonché al sistema delle Regioni a colori e della certificazione verde (“*green pass*”). Il ragionamento su tali ultime due misure consentirà l'introduzione del tema del rapporto tra Stato centrale e livello regionale, consegnandoci alcuni spunti di riflessione.

³²⁶ Sui cui, *ex multis*, G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in “Pol. del diritto”, 1996, pp. 421 ss.; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, CEDAM, Padova 1997; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in “Quaderni costituzionali”, 1/2010, pp. 66 ss.

2.1 Il lockdown e il coprifuoco

Parlare di *lockdown* significa riferirsi alla misura principe e simbolo della lotta alla diffusione del contagio pandemico; al contempo, si tratta dello strumento più rigido e invasivo, quindi, l'intervento sulla cui adozione il giudizio di proporzionalità merita una maggiore attenzione.

Questo lemma, con lo scoppiare della pandemia, è diventato di uso comune, tanto da assurgere a parola dell'anno per il dizionario Collins³²⁷. In base a quanto ricostruito dall'Accademia della Crusca, la prima occorrenza del termine³²⁸ in Italia può essere registrata al 2013 e, nella sua accezione originale, indica una “[p]rocedura di sicurezza che prevede l'isolamento temporaneo di un edificio, di un'area più o meno estesa, di un'intera città, impedendone uscita e ingresso [...]”; in seguito, per l'appunto, è stato “usato in modo estensivo anche in riferimento ai provvedimenti, quali il confinamento nelle abitazioni di residenza della popolazione di un intero paese, il conseguente blocco della maggior parte delle attività e dei trasporti, volti a contenere l'emergenza da Sars-Cov-2”³²⁹.

Il primo *lockdown* di massa della storia è stato statuito il 23 gennaio 2020 in Cina, più precisamente nella provincia di Hubei ed ha coinvolto

³²⁷ 'Lockdown' è la parola dell'anno per il dizionario Collins, in www.ansa.it, 10 novembre 2020.

³²⁸ Questo non significa che nei secoli scorsi non fossero già stati sperimentati metodi precauzionali simili per contrastare la diffusione di malattie trasmissibili; si pensi, per esempio, a quanto ricostruito nel volume di N.E. VANZAN, *Guardarsi da chi non si guarda. La Repubblica di Venezia e il controllo delle pandemie*, CIERRE edizioni, Sommacampagna - Verona 2022, ove si evidenzia come nella Repubblica veneziana nel 1600 si mitigò l'arrivo della peste con un sistema di isolamento per i contagiati e certificati attestanti la provenienza da contesti non interessati dal morbo al fine di entrare nel territorio della città.

³²⁹ Voce “lockdown” in Elenco parole nuove, www.accademiadellacrusca.it.

60 milioni di persone (un numero, quindi, simile all'intera popolazione italiana), di cui 11 milioni nella sola città di Wuhan³³⁰.

L'Italia è stato il primo Paese europeo a adottare misure assimilabili, pur con tutte le differenze scaturenti da approcci radicalmente diversi sul rapporto tra autorità e libertà e su quello tra individuo e comunità³³¹. In una prima fase, a partire dal 21 febbraio 2020, si è tentato di circoscrivere la quarantena alle zone più colpite, tra Lombardia e Veneto, con l'imposizione del coprifuoco e il controllo degli accessi, possibili solo in caso di necessità, alla cd. "zona rossa". In quei giorni deve farsi notare come – con disposizione sospetta di incompatibilità con l'art. 120 Cost. alla luce del quale "la Regione non può [...] adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone o delle cose tra le Regioni" – sia stata emanata un'ordinanza da parte del Presidente della Regione Basilicata che disponeva che tutti i cittadini che fossero ivi rientrati provenienti dal Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Liguria o che vi avessero soggiornato nei quattordici giorni precedenti sarebbero dovuto rimanere in quarantena presso il proprio domicilio per quattordici giorni, comunicando la propria presenza ai competenti Servizi di Sanità Pubblica³³². Ordinanze non particolarmente difformi a questa, con la previsione di comunicazioni obbligatorie e quarantene fiduciarie ma con una gestione amministrativa

³³⁰ D. BANFI, *Covid-19: la pandemia in 10 date da ricordare*, in www.fondazioneveronesi.it, 31 dicembre 2020.

³³¹ Sul tema, M. MAZZA, *Cina e Asia orientale di fronte alla sfida del Coronavirus*, in "DPCE online", 3/2020, pp. 4303ss.

³³² Ordinanza del Presidente della Regione Basilicata su emergenza epidemiologica da Covid-19 del 23 febbraio 2020, reperibile al link <http://www.regioni.it/dalleregioni/2020/02/24/basilicata-ordinanza-del-presidente-della-regione-basilicata-605788/>

e organizzativa inefficace, sono state adottate anche nelle altre Regioni meridionali³³³.

È il periodo dei diversi d.p.c.m. annunciati in diretta televisiva dal Presidente del Consiglio; basti pensare a quelli dell'8 e del 9 marzo 2020, quando nel giro di due giorni si è imposto il *lockdown* dapprima per la Lombardia e alcune altre province del Nord (con preventivo esodo verso il sud al filtrare delle prime indiscrezioni sui media), in seguito a tutto il Paese senza distinzioni (“non ci sarà più una zona rossa, non ci sarà più la zona 1 e la zona 2 della penisola, ma ci sarà l'Italia, un'Italia zona protetta”³³⁴).

Da quel momento iniziava la cosiddetta fase 1 della lotta al Covid, sintetizzabile nella formula “Io resto a casa”, in cui gli spostamenti erano consentiti soltanto per motivi di lavoro (ove per il tipo di attività non fosse possibile adottare lo *smartworking*³³⁵), di necessità o di salute, i quali andavano indicati nei famosi e più volte rivisitati modellini di autocertificazione³³⁶. Un periodo in cui la socialità e l'economia sono

³³³ Cfr. F. DAZA, *Ex captivitate salus. Cronache dalla quarantena*, in “laCostituzione.info”, 11 marzo 2020

³³⁴ Dichiarazioni del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte del 9 marzo 2020, reperibili al link <https://video.repubblica.it/dossier/coronavirus-wuhan-2020/oggi-due-anni-fa-iniziava-il-lockdown-giuseppe-conte-chiudeva-l-italia-l-annuncio-del-9-marzo-2020/410151/410857>

³³⁵ Su cui la Corte costituzionale, nella sentenza n. 186 del 2023, al punto 5.3 del “Considerato in diritto” ha avuto modo di affermare che “il cosiddetto lavoro agile rappresenta niente altro che una modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. Essa non costituisce un diritto del lavoratore, assume carattere variabile nel tempo, potendo essere oggetto di revoca o di modifiche”.

³³⁶ In M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti*, cit., p. 181 si parla di un “compulsivo e irragionevole susseguirsi di sempre nuovi modelli di autocertificazione, quale concretizzazione di una burocrazia pervasiva, che vessa il cittadino anche di fronte alle emergenze”.

sembrate fermarsi o quantomeno rallentarsi considerevolmente, con il blocco delle attività non ritenute essenziali (quindi con riflessi sulla libera iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost.), la sospensione di manifestazioni ed eventi culturali e sportivi, la chiusura di scuole e università con il passaggio alla didattica a distanza.

A partire dal 4 maggio 2020, le fasi successive - con il superamento del primo picco di contagi, una migliore conoscenza della malattia e, quindi, delle relative cure e l'approvazione dei vaccini ad essa dedicati - hanno segnato un tentativo graduale di ritorno alla normalità e di convivenza col virus, con l'allentamento delle rigide restrizioni e la ripresa delle attività non essenziali. In particolare, le misure adottate riguardano, in periodi diversi, la sostituzione dell'uniforme *lockdown* generalizzato con l'adozione di un sistema che permettesse di adeguare territorialmente le restrizioni alle specifiche condizioni (le cosiddette "regioni a colori" su cui si tornerà nel prossimo paragrafo) o a determinate fasce orarie. È il caso, quest'ultimo, del coprifuoco, adottato a livello nazionale con d.p.c.m. a partire dal 6 novembre 2020, col divieto di uscire tra le 22 e le 5 del mattino (fascia oraria in seguito modificata), se non per ragioni di salute, necessità o comprovate esigenze lavorative.

2.2 Il sistema delle Regioni "a colori": una differenziazione senza autonomia?

La breve ricostruzione fin qui proposta degli interventi agiti nei confronti dell'imperversare del Sars Cov2, ci consegna l'immagine di una primordiale fase di differenziazione delle restrizioni, inizialmente interessanti le singole zone più colpite dal virus - con l'istituzione di zone rosse dapprima nei comuni e poi nelle province e Regioni del Nord Italia

dove si erano registrati i primi focolai – per poi passare a un regime uniforme di limitazioni alla circolazione sul territorio nazionale.

Questa scelta potrebbe essere legata in via sommaria a due ordini di ragioni. In primo luogo, la consapevolezza che la diffusione del virus stava iniziando a correre troppo veloce (in questo senso, potrebbe essere letto il “non c’è più tempo” con il quale principiava la drammatica conferenza stampa del Presidente del Consiglio del 9 marzo 2020) e, molto probabilmente, tramite casi sommersi o asintomatici aveva già superato i confini delle zone poste in quarantena, diventando endemica e successivamente pandemica³³⁷. Pertanto, le misure adottate sin lì si appalesavano come non sufficienti.

In secondo luogo, la consapevolezza dell’inefficienza, ormai decennale, dei sistemi sanitari delle regioni meridionali, in difficoltà già nella gestione dell’ordinario e spesso segnate da commissariamenti (su cui si dirà nella parte in cui si discuterà del meccanismo dei poteri sostitutivi), lasciavano presagire situazioni drammatiche nell’affrontare un fenomeno che aveva messo in crisi strutture e modelli organizzativi considerati un’eccellenza e si stavano mostrando “incapaci di rispondere ad una crescente domanda di assistenza”³³⁸.

Superata la prima ondata, però, si manifestava la necessità di ripristinare alcune distinzioni nell’adottare le misure ritenute opportune per affrontare la recrudescenza del virus. In questo caso, un primo filone di motivazioni era di carattere strettamente opportunistico ed economico,

³³⁷ Il Coronavirus è stato dichiarato quale pandemia con Dichiarazione del Direttore generale dell’Organizzazione mondiale della sanità dell’11 marzo 2020, reperibile al link <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

³³⁸ F. DAZA, *Ex captivitate salus*, cit.

dato che, secondo le stime di Bankitalia ogni settimana di *lockdown* generalizzato costava al nostro Paese, senza contare gli effetti indiretti, “lo 0,5% del Prodotto interno lordo annuo, circa 9 miliardi di euro ai valori attuali”³³⁹; per quanto riguarda i “rischi di *default* delle imprese di maggiore dimensione”, questi sono stati valutati dallo SVIMEZ “significativamente maggiori nel Mezzogiorno”³⁴⁰.

Inoltre, a livello giuridico sul piano del rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, era evidente come in ossequio all’art. 3, comma 1, Cost. non si potessero continuare a trattare in maniera uguale situazioni diverse, potendosi rilevare uno dei principali vizi della normativa in questione nel “suo carattere massificante”³⁴¹; il carattere indifferenziato delle misure restrittive, in sintesi, si palesa idoneo “a fungere da amplificatore delle diseguaglianze”³⁴².

Pertanto, già dall’aprile 2020 iniziava a farsi strada l’idea di una possibile differenziazione in base alla situazione epidemiologica, con la proposta da parte del Comitato Tecnico Scientifico (CTS) di adottare un modello di proiezione degli effetti dell’eventuale allentamento delle restrizioni che tenesse conto in via preminente della disponibilità di posti in terapia intensiva da dedicare a chi contraesse il Covid-19 in maniera severa. Viste le carenze strutturali di alcuni sistemi sanitari, tale criterio volto ad orientare la politica di contrasto alla pandemia e di riapertura di

³³⁹ F. FABRIZZI, *Per non far diventare il rimedio peggiore del male. Lockdown e bilanciamento tra diritti fondamentali*, in “laCostituzione.info”, 19 aprile 2020.

³⁴⁰ SVIMEZ, *L’impatto economico e sociale del Covid-19: Mezzogiorno e Centro-nord*, 9 aprile 2020, disponibile sul sito <https://lnx.svimez.info>

³⁴¹ M. BETZU- P. CIARLO, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in “Diritti regionali”, 1/2020, p. 583.

³⁴² C. NEGRI, *Le relazioni fra lo Stato e le Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19 tra uniformità e differenziazione*, in “Diritti regionali”, 3/2021, p. 658.

determinate attività finiva con il rispecchiare forti diseguaglianze territoriali³⁴³, facendo pagare ai cittadini di determinate realtà due volte – nel quotidiano e nelle limitazioni poste a causa dell'emergenza – il prezzo delle inefficienze³⁴⁴.

Questa impostazione è stata confermata con l'introduzione del cosiddetto sistema delle Regioni “a colori” o dei “semafori”, a partire dal d.p.c.m. del 3 novembre 2020. La classificazione delle Regioni avveniva con ordinanza del Ministro della salute, efficace per almeno 15 giorni, combinando il livello di rischio e lo scenario, quindi il grado di diffusione del virus (attraverso, per esempio, l'indice di trasmissione Rt) e la capacità di risposta del sistema sanitario (per esempio, per quanto riguarda la disponibilità di posti in terapia intensiva). Si distinguevano, così, inizialmente, in scala crescente di rigidità di restrizioni correlate, una zona gialla, una arancione e una rossa; in seguito, è stata aggiunta una più permissiva zona bianca (d.p.c.m. 14 gennaio 2021). Il passaggio a una classificazione comportante misure più miti è subordinato alla permanenza per quattordici giorni in un livello di rischio o scenario inferiore a quello che ha determinato le misure restrittive (art. 2, comma 3, d.p.c.m. 3 novembre 2020). Le restrizioni determinate dai diversi colori

³⁴³ M. A. GLIATTA, *Tecnica, politica e diseguaglianze territoriali ai tempi dell'emergenza da Covid-19*, in “Osservatorio sulle fonti”, n. 1/2022, p. 571.

³⁴⁴ In pratica, come ben sintetizzato in O. CHESSA, *Cosa non va nel bilanciamento in corso tra libertà individuale e salute pubblica?*, in “laCostituzione.info”, 12 aprile 2020, “la restrizione smisurata delle libertà è il costo che dobbiamo pagare per il livello basso di assistenza sanitaria che al momento siamo in grado di garantire. Il che prova ancora una volta – come se ce ne fosse bisogno – che tra i diritti di libertà e i diritti sociali non c'è un *trade-off*: al contrario, si tengono sempre assieme, *aut simul stabunt aut simul cadent*”.

assegnati avevano sia una valenza interna alle Regioni, sia esterna nel senso di limitazione alla circolazione tra di esse.

La predisposizione dell’algoritmo e la scelta dei parametri adottati per il passaggio da una fascia all’altra – se ne sono contati addirittura ventuno, raggruppabili in tre macrocategorie (capacità di monitoraggio, capacità di accertamento diagnostico, trasmissione e tenuta dei servizi sanitari) – oltre ad alimentare il discorso del rapporto tra tecnica e politica nell’assunzione di decisioni e responsabilità, sono stati oggetto di profonde discussioni soprattutto nella relazione tra Stato e Regioni: infatti, “gli indici di differenziazione regionale usati nella seconda fase della gestione pandemica sono stati non solo il principale oggetto della conflittualità regionale, ma anche il terreno di emersione delle diseguaglianze territoriali che (non da oggi) caratterizzano il regionalismo italiano”³⁴⁵.

Il discorso, oltre a sottendere motivazioni di tipo politico, sociale ed economico relative alle conseguenze di essere collocati in una fascia piuttosto che in un’altra, riguarda, in fondo, un altro tema, centrale ai fini della nostra trattazione: se il sistema dei colori rappresenta un momento di differenziazione tra il trattamento destinato alle varie Regioni, si è trattato di una differenziazione senza autonomia. Infatti, si è optato per un sistema di governance centralizzata in capo al Ministero della Salute, sulla base di un automatismo decisionale che rendeva ininfluyente la concertazione con le singole Regioni interessate³⁴⁶.

Un sistema che, con i suoi limiti, ha consentito di superare l’uniformità appiattente – che comportava restrizioni non necessarie o non

³⁴⁵ M. A. GLIATTA, *Tecnica, politica*, cit., p. 574.

³⁴⁶ *Ivi*, pp. 573ss.

proporzionate alle situazioni epidemiologiche di alcuni contesti territoriali – delle misure adottate nella prima fase, senza però permettere che le Regioni fossero artefici del proprio destino. O, vista da un'altra prospettiva, esse lo hanno tracciato prima della pandemia stessa, determinando o non riuscendo a porre rimedio a quei divari e a quei *deficit* – come nel caso dei livelli dell'assistenza sanitaria - che hanno finito per acuirsi con lo insorgere dell'emergenza.

2.3 Il green pass

L'avvento dei nuovi specifici vaccini per il Covid-19 ha segnato una svolta decisiva nella gestione e nel superamento della pandemia e, quindi, del percorso di ritorno alla normalità.

Con l'inizio della loro distribuzione e somministrazione è iniziato a porsi la questione di come incentivarne la diffusione (anche se, per come si vedrà, a un certo tratto la disciplina delineatesi ha reso all'occhio dell'osservatore “estremamente labile il confine tra la ‘promozione’ e il vincolo”³⁴⁷), permettendo contestualmente un allentamento delle misure restrittive, sul presupposto che chi si fosse sottoposto alla vaccinazione avesse meno probabilità di contrarre la malattia o comunque l'avrebbe fatto in forma meno grave, risultando a sua volta meno contagioso nei confronti altrui. In questa prospettiva, si potrebbe sostenere come gli strumenti in parola “vadano inquadrati non tanto come mezzi di limitazione della libera circolazione, quanto come regimi intermedi che

³⁴⁷ A. M. CITRIGNO, *Obbligo del green pass e obbligo vaccinale: le questioni aperte*, in “Diritti fondamentali”, 1/2022, p. 5.

seguono una fase di restrizioni maggiori e che devono avere come obiettivo ultimo l'abbandono di queste”³⁴⁸.

La prima disciplina del cosiddetto *green pass* (o certificazione verde) è stata predisposta a livello europeo, con la “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione per agevolare la libera circolazione durante la pandemia di COVID-19 (certificato verde digitale)” del 17 marzo 2021, poi tradotta nel Regolamento UE 2021/953 del 14 giugno seguente. L'Italia è stata tra i primissimi Paesi a optare per un'applicazione in via sperimentale, a partire dal primo luglio 2021, della certificazione verde, il cui possesso, a norma dell'art. 2 del d.l. 22 aprile 2021, n. 52 consentiva, insieme alle già note esigenze lavorative o alle situazioni di necessità ed ai motivi di salute, lo spostamento in entrata ed in uscita dalle Regioni arancioni o rosse.

Si deve notare come la disciplina europea e quella nazionale non si pongano in un rapporto “di contrasto, ma di complementarità [...]”, in quanto, se la prima riguarda gli spostamenti interstatali – che potevano essere subordinati al possesso della certificazione, fermo restando il principio di parità di trattamento e mutuo riconoscimento delle certificazioni – la seconda si applica “alla circolazione intrastatale”³⁴⁹.

Facendo seguito all'esempio francese³⁵⁰, dove il possesso della certificazione era diventato condizione per poter fare ingresso, per

³⁴⁸ Sia consentito il rinvio a R. SCICCHITANO, *Libertà di circolazione*, cit., p. 283.

³⁴⁹ *Ibidem*. Sul tema si veda anche A. GIGLIOTTI, *Tra green pass e norme Ue non c'è contrasto*, in “laCostituzione.info”, 13 agosto 2021.

³⁵⁰ Con la legge 2021-689, che ha passato il vaglio di legittimità del *Conseil constitutionnel*, con decisione 2021 – 824 del 5 agosto 2021, su cui P. COSTANZO, *La giustizia*

esempio, in attività di ristorazione, rsa e trasporto pubblico, analoghe estensioni del campo di applicazione del *green pass* (ottenibile in caso di vaccinazione, guarigione o tampone negativo) sono state decise a partire dal d.l. 105/2021, per proseguire con il d. l. 27 settembre 2021, n. 127, che lo ha reso obbligatorio per l'accesso ai luoghi di lavoro. Si è realizzata, in tal modo, quella che potremmo definire una “mutazione genetica”³⁵¹ dello strumento in parola.

Questa trasformazione diviene ancora più evidente con l'introduzione per l'accesso ad alcune attività del cd. *green pass rafforzato*, di cui al d.l. 26 novembre 2021, n. 172, non ottenibile, a differenza di quello base, a seguito di tampone negativo. Questa possibilità, precedentemente, dava un'opzione per chi non intendesse vaccinarsi, spostando la questione sull'opportunità di rendere tali test diagnostici gratuiti. Con il *green pass rafforzato*, invece, ci si è chiesti se non fosse stato introdotto surrettiziamente un obbligo vaccinale³⁵², il quale, a quel punto, a opinione di parte della dottrina, sarebbe stato maggiormente giustificabile se generalizzato³⁵³. Infatti, l'obbligo generalizzato avrebbe potuto rappresentare “una base giuridica più solida” per uno strumento capace di incidere su vari aspetti della vita dei

costituzionale francese può precorrere quella italiana in tema di obbligo vaccinale?, in “Consulta Online”, editoriale del 6 agosto 2021.

³⁵¹ R. SCICCHITANO, *Libertà di circolazione*, cit., p. 277.

³⁵² A. M. CITRIGNO, *Obbligo del green pass e obbligo vaccinale*, cit., p. 2.

³⁵³ A. MORELLI – F. SALMONI, *Osservazioni eretiche sul Super green pass*, in “la Costituzione.info”, 9 dicembre 2021.

consociati³⁵⁴. Il legislatore, invece, allo schema dell'obbligo, sembra aver preferito quello dell'onere³⁵⁵.

Quanto al *fil rouge* della seguente trattazione, ossia il rapportarsi di Stato e Regioni nei confronti dell'emergenza rappresentata dal Covid-19, la disciplina del green pass sembra poter essere inquadrata nel filone di quelle manovre di accentramento statale della gestione delle strategie antipandemiche, similmente all'esempio francese e a differenza di altri Paesi: per esempio, "in Spagna si è lasciata autonomia alle singole Comunità (le quali sono state, tra l'altro, frenate dalla giurisprudenza dei tribunali regionali)"³⁵⁶. Per quanto riguarda il nostro Paese, infatti, lo spazio per un'azione diretta degli organi regionali sulla certificazione verde risultava seriamente limitato, nullo per quanto riguarda possibili provvedimenti *in melius*, non potendo, per esempio, una Regione classificata come rossa permettere il transito in entrata o in uscita a chi non fosse munito di *green pass*. Gli effetti ravvisabili, semmai, potrebbero essere di tipo indiretto, come nel caso di quelle zone rosse costituite a livello regionale, dove nella pratica non sarebbero possibili alcune attività astrattamente consentite ai possessori della certificazione³⁵⁷.

3. Emergenza pandemica e rapporto Stato – Regioni

Le considerazioni da ultimo svolte evidenziano ancora una volta, nel caso ve ne fosse il bisogno, l'importanza del tema del rapporto tra Stato

³⁵⁴ R. SCICCHITANO, *Libertà di circolazione*, cit., p. 291ss.

³⁵⁵ R. ROMBOLI, *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid-19)*, in "Questione giustizia", 6 settembre 2021

³⁵⁶ R. SCICCHITANO, *Il regionalismo alla prova*, cit., p. 656.

³⁵⁷ *Amplius* R. SCICCHITANO, *Libertà di circolazione*, cit., pp. 286ss.

e Regioni al cospetto dell'esigenza di affrontare la pandemia da Covid-19. Quando si utilizza il termine affrontare, lo si fa nel senso, innanzitutto, di contenere i danni derivanti dalla circolazione del virus, le morti da esso arretrate e il consumo di posti disponibili nei reparti di terapia intensiva, ma anche, in seconda battuta, a tutti quei possibili rimedi da adottare per mitigare le conseguenze sanitarie, economiche, sociali e istituzionali al cessare dell'emergenza propriamente detta.

Il rapporto tra Stato e Regioni innanzi all'emergenza si muove tra più livelli, da individuarsi quantomeno in uno normativo, uno amministrativo, uno più squisitamente politico e uno sempre politico, ma nell'accezione di istituzionale, quindi, come tenuta dell'assetto ordinamentale e del sistema di garanzie.

Sul livello normativo, abbiamo già avuto modo, sul piano generale, di parlare dell'assetto delle fonti e dello spazio residuale per le ordinanze regionali e sindacali "nelle more" dei decreti del Presidente del Consiglio, in senso più restrittivo. Queste disposizioni, di cui soprattutto al d.l. 19 del 2020, per taluni in dottrina "nascondono appena la generale sconnessione fra interventi statali e regionali (soprattutto ma non solo settentrionali), l'altissimo livello di conflittualità registrato nella vicenda e soprattutto la debolezza delle reazioni alle autonome decisioni di alcune Regioni", mentre "l'attribuzione di efficacia temporanea a ordinanze regionali adottate talvolta in aperta ribellione agli indirizzi del potere centrale riflette l'illusione di poter contare su una sorta di sanatoria per spegnere i dissensi"³⁵⁸. Sui rapporti tra potestà legislativa statale e regionale in

³⁵⁸ C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in "Amministrazione in cammino", 29 aprile 2020, p. 5.

materia è venuta, poi, in soccorso, la Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 2021, cui sarà dedicato un apposito paragrafo nel prosieguo.

Si può, però, in via preliminare, affermare abbastanza pacificamente come sul versante normativo, nonostante alcune tendenze centrifughe che hanno determinato tensioni tra Roma e le autonomie territoriali, si sia assistito a un accentramento *de facto* (e *de iure*, se consideriamo la disciplina di cui ai decreti-legge pandemici) delle competenze, per ragioni di speditezza e unitarietà della risposta nei confronti dell'emergenza. Tali esigenze sembrano aver prevalso rispetto a quelle di adottare le scelte normative a un livello più vicino e di garantire la necessaria differenziazione, la quale, nei casi in cui si è comunque assicurata, è stata, si diceva, svincolata dall'autonomia. L'opzione del Governo è stata, così, quella di “adottare un apparato normativo accentrato, che consentisse di assumere decisioni unitarie senza «interferenze» territoriali”³⁵⁹. Lo spazio per una normazione regionale, quindi, sembra relegato a una dimensione in cui essa non vada a interferire con il disegno unitario delineato a livello centrale.

Il livello amministrativo sembra andare di pari passo rispetto alla logica di accentramento, quasi a seguire il cosiddetto principio del parallelismo con le competenze legislative, mentre è messo a dura prova quello di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost.³⁶⁰. Principio, questo, che ben avrebbe potuto assicurare, una più accurata rilevazione dei bisogni sul territorio e, se improntato a livelli di efficienza adeguati, anche a una maggiore tempestività. Infatti, si sarebbe potuto distinguere tra una

³⁵⁹ M. CAVINO, *Covid -19*, cit., p. 6.

³⁶⁰ Il rimando è a E. RINALDI, *Il principio di sussidiarietà verticale alla prova dell'emergenza interna*, in “Consulta Online”, III/2021, pp. 929ss.

speditezza e uniformità delle decisioni dal punto di vista normativo demandate al livello centrale, senza però tralasciare la velocità dell'esecuzione di tali scelte a un livello più decentrato, quello regionale, dove se ne sarebbero potuti peraltro verificarne gli effetti con procedure di monitoraggio e verifica, ricalibrando le azioni adottate in tempo reale. Al contrario, sembra essersi dato seguito alla approssimativa e delegittimante *vulgata* per le quali le Regioni non avrebbero potuto garantire un'efficiente ed efficace azione amministrativa emergenziale, la quale quindi sarebbe stata ritenuta preferibile nel sentire comune assegnare allo Stato. La pandemia come evento potenzialmente, anzi fattivamente, pregiudicante la *salus rei publicae*, dunque, sembra essere arrivata in un momento in cui le stesse Regioni non stavano godendo di ottima salute, dopo le “grandi speranze”, parafrasando Dickens, disilluse della riforma del titolo V. A voler tentare un primo approssimativo bilancio, “in Italia, l'emergenza sanitaria ha evidenziato, e finanche innalzato all'ennesima potenza, le contraddizioni e lacune del regionalismo, come si è venuto configurando in questi cinquant'anni”³⁶¹.

Alcuni esempi eclatanti di questo accentramento amministrativo sono stati l'approvvigionamento centralizzato di dispositivi medici di protezione quali le mascherine (nella prima fase dell'emergenza non sufficienti e difficilmente reperibili) e quelli per la predisposizione di nuove postazioni di terapia intensiva, per cui a livello governativo è stata istituita un'apposita struttura commissariale, nonché, successivamente, le operazioni attinenti alla campagna vaccinale, anch'essa affidata a un Commissario straordinario, dall'acquisto dei sieri (che, addirittura, è stata

³⁶¹ T. GROPPI, *Tra fatto e diritto: il groviglio del regionalismo italiano alla prova dell'emergenza da Covid-19*, in “Dpce Online”, n. speciale 2022, p. 429.

coordinata a livello europeo), alla loro distribuzione e somministrazione. In merito a ciò, si deve sottolineare come per i contratti pubblici stipulati per effettuare tali acquisti si sia proceduto, sempre al fine di salvaguardarne la tempestività, con procedure, appunto, emergenziali semplificate ed esulanti da quelle ordinarie. Inoltre, il ricorso, come si anticipava, a incarichi *ad hoc* per fronteggiare l'emergenza è stato assai accentuato, potendosi quantificare in 182 a livello nazionale e 423 a livello regionale³⁶², dato, quest'ultimo, che potrebbe stonare rispetto alle considerazioni che vogliono le autonomie giocare un ruolo non primario rispetto alle decisioni assunte dal centro.

Il livello politico *tout court* ha inevitabilmente scontato, invece, le logiche del consenso, della sua ricerca e della necessità di mantenerlo. La volatilità dello stesso consenso, connesso alla volubilità dell'opinione pubblica – accentuata dalla situazione di emergenza che ha dapprima creato uno stato di terrore a volte irrazionale e, poi, alla lunga un senso di stanchezza, insofferenza o, persino, scetticismo nei confronti delle misure – ha determinato una certa instabilità delle posizioni assunte. Pertanto, le Regioni sono diventate l'arena di un atteggiamento adesivo alle iniziative governative, di “condivisione delle scelte politiche”³⁶³ – talvolta mostrandosi più realisti del re – o, viceversa, di fughe in avanti nell'aggravare o nell'allentare le restrizioni imposte. Ciò che sembrava, però, importante era non perdere terreno in termini di visibilità rispetto al Governo, specie il suo vertice, che si trovava coinvolto da un'esposizione mediatica senza precedenti. L'estrema conseguenza di questo

³⁶² Come riportato in *Chi ha gestito lo stato di emergenza Covid-19*, in openpoli.it, 5 aprile 2022.

³⁶³ C. NEGRI, *Le relazioni*, cit., p. 650.

ragionamento ha portato, come controprova emblematica, all'evenienza per cui "le ansie di protagonismo mediatico riconducibili ad alcuni Presidenti"³⁶⁴, per dimostrare la propria presenza attiva in questa fase delicata, hanno favorito "l'adozione compulsiva di provvedimenti a volte ripetitivi di quelli già emanati da enti di livello superiore"³⁶⁵. Colpe e meriti – che bisogna comunque riconoscere in questa drammatica fase storica, che ha chiesto una capacità di intervento mai sperimentata prima di allora innanzi a una situazione imprevedibile e sconosciuta – vanno divisi equamente tra gli attori in campo, per cui si può sostenere che "la debolezza del Governo nei confronti delle autonomie territoriali, regionali e locali, e dall'altro, l'eccessivo protagonismo di alcuni Presidenti di regione e di alcuni Sindaci, sembrano essere dipesi, rispettivamente, dal mancato utilizzo dei poteri di competenza dello Stato e dall'uso dei poteri di ordinanza degli amministratori locali per il mantenimento del consenso politico"³⁶⁶.

La risposta statale, oltre che consumarsi nelle sedi giurisdizionali, come si avrà modo di approfondire successivamente, ha comportato, innanzi al dilagare del contagio, "l'avocazione al centro delle opportune determinazioni al riguardo"³⁶⁷. Da ciò deriva, secondo alcuni autori, che per tali decisioni, per cui sarebbe in linea di principio auspicabile una "adozione concordata"³⁶⁸ che porti ai più larghi consensi nei rapporti tra

³⁶⁴ E. RINALDI, *Il principio di sussidiarietà*, cit., p. 934.

³⁶⁵ A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe*, cit., p. 519.

³⁶⁶ C. NEGRI, *Le relazioni*, cit., pp. 651ss. ove si richiamano le considerazioni espresse da T.E. Frosini nel suo intervento al webinar CNR - ISSIRFA su «Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze fra Stato e regioni: analisi e prospettive», Roma, 10 giugno 2021.

³⁶⁷ A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia*, cit., p. 373.

³⁶⁸ *Ibidem*

Regioni e Governo, debba comunque essere quest'ultimo in caso di *impasse* ad agire, assumendosene “una responsabilità che, per forza di cose, verosimilmente non potrà che farsi valere (se mai sarà possibile...) una volta cessata l'emergenza, in sede politica, diffusa ed istituzionale”³⁶⁹. Se, per alcuni “[l]a differenziazione regionale, seppur nell'ambito di regole e parametri comuni, avrebbe consentito tuttavia, da un lato, l'assunzione di responsabilità da parte dei Presidenti di regione e, dall'altro, l'adozione di misure conformi alla realtà locale, in modo da razionalizzarne l'impatto dal punto di vista economico-sociale”³⁷⁰, altri in dottrina, hanno lamentato, al contrario, un atteggiamento ambiguo da parte del livello statale, dal momento che le rivendicazioni, anche in sedi giurisdizionali, di competenze in materia emergenziale si sono accompagnate a “valutazioni relative alla responsabilità politica delle scelte fatte in un momento particolarmente drammatico della storia del Paese”, per cui, “accanto alle legittime ragioni giuridiche di articolazione territoriale del potere [...] un governo non particolarmente forte e stabile abbia ritenuto prudente non assumere per intero su di sé la responsabilità politica della crisi”³⁷¹. E, infatti, sul solco di questa linea, il Governo ha voluto riconoscere alle Regioni non soltanto il ruolo di interlocutrici privilegiate, ma anche di promotrici di iniziative dirette al contenimento del contagio, stabilendo che i d.p.c.m. potranno essere approvati anche su proposta dei Presidenti delle Regioni (art. 2, co. 1 *del d.l. 19/2020*)³⁷². In altri termini, questa incertezza sulle prerogative nei processi decisionali sarebbe stata, forse anche inconsciamente, alimentata dallo stesso

³⁶⁹ *Ivi*, p. 374.

³⁷⁰ C. NEGRI, *Le relazioni*, cit., p. 658.

³⁷¹ A. IANNOTTI DELLA VALLE – F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo*, cit. p. 756.

³⁷² A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe*, cit., p. 522, corsivo aggiunto.

Governo che, per altro verso, con la sua intraprendenza si era fatto promotore dell'accentramento.

Per contro, alcune Regioni hanno utilizzato il margine di cui al d.l. 19 del 2020, anche al di là dei limiti di quei poteri conferiti, con “un atteggiamento di competizione politica col Governo, assunto da alcuni presidenti di Regione, peraltro non solo appartenenti a forze politiche di opposizione a livello nazionale [...]” che “non è naturalmente imputabile al Governo, seppur fosse invero prevedibile”³⁷³.

Il piano puramente politico si interseca, così, inevitabilmente con quello istituzionale. Se delle ipotesi di riforme – dal riparto competenziale, all'introduzione di una clausola di supremazia, alle procedure attinenti all'autonomia differenziata o, perfino, alle ipotesi di bicameralismo imperfetto – si parlerà nell'ultimo capitolo, in questa sede si può affermare come “[i]n generale, la causa del mancato funzionamento della collaborazione istituzionale fra lo Stato e le Regioni sembra imputabile, principalmente, alla perdurante assenza di una sede della leale collaborazione a monte, con cui realizzare la mediazione fra i diversi livelli territoriali coinvolti nel procedimento legislativo”³⁷⁴. Lo stesso sistema delle Conferenze delle Regioni ha scontato paradossalmente l'effetto di una logica di accentramento, per cui si è riscontrata “un'eccessiva concentrazione delle competenze nel ruolo di filtro del Presidente della Conferenza senza la possibilità di piena interlocuzione delle diverse posizioni regionali”³⁷⁵. Soprattutto nella prima fase della pandemia, il principio di leale collaborazione non sempre è stato

³⁷³ A. IANNOTTI DELLA VALLE – F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo*, cit. p. 756.

³⁷⁴ C. NEGRI, *Le relazioni*, cit., p. 677.

³⁷⁵ E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2/2020, p. 514.

rispettato, dal momento che “il Governo ha scelto di adottare un assetto centripeto a ridotta ‘leale collaborazione’ nella gestione della emergenza”³⁷⁶, considerando che “[l]’intreccio di competenze legislative ed amministrative, statali e regionali, in materia sanitaria, avrebbe imposto, in ogni caso, una maggiore attività di coordinamento tra lo Stato e le Regioni”³⁷⁷. Se il principio di leale collaborazione, non espressamente previsto in Costituzione, deve la sua origine più per difendere le esigenze unitarie che per garantire le prerogative regionali, nel contesto emergenziale, “di pieno accentramento delle competenze, può acquisire un risvolto diverso e quindi più indirizzato a valorizzare la condivisione con le altre istituzioni”³⁷⁸.

Dalla disamina dei rapporti tra Stato e Regioni si possono ricavare alcune riflessioni. In prima battuta, in continuità con quanto dappoco rappresentato, si può affermare come la pandemia da Covid-19 abbia messo in luce la non più rinviabile esigenza “di un coordinamento tra i livelli di governo”, di una “istituzionalizzazione di idonee sedi di collaborazione, che vadano oltre la conferenza Stato-regioni e possano declinarsi in forme variabili, più strutturate e includenti”³⁷⁹. In secondo luogo, portando il discorso su un piano più generale, poi, si può dire come il regionalismo, sia come teoria che come sistema istituzionale adottato nella pratica, abbia attraversato la pandemia già in una fase di

³⁷⁶ E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in “Osservatorio sulle fonti”, fasc. spec./2020, p. 379.

³⁷⁷ G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell’emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in “Centro studi sul federalismo”, maggio 2021, p. 17.

³⁷⁸ E. CATELANI, *Centralità della Conferenza*, it., p. 502.

³⁷⁹ T. GROPPPI, *Tra fatto e diritto*, cit., p. 430.

crisi e che le manovre di accentramento, seppur decisamente acuite nella contingenza *de quo*, non siano iniziate in quel momento. Si pensi, per esempio, come per fronteggiare un'altra emergenzialità, quella dettata dalla crisi economica, a livello centrale adducendo ragioni di contenimento e razionalizzazione della spesa (secondo un'idea diffusa delle Regioni come centri di spesa e, talora, di spreco), di maggiore efficienza e unitarietà degli interventi, si sia andati a incidere già negli anni scorsi con decreti-legge e, proprio loro, con d.P.C.m., sul sistema delle autonomie. Tale fenomeno non riguardava solo l'Italia, ma si trattava di una tendenza generale almeno in ambito europeo e osservabile anche in altri ordinamenti a struttura decentrata, “a garanzia della stabilità finanziaria e a discapito delle esigenze di coesione sociale e territoriale³⁸⁰”: “[i]l fatto poi che i pesanti tagli finanziari al sistema delle autonomie e le misure che hanno inciso anche sul delicato tema della composizione degli organi politici regionali siano state realizzate con decreti-legge è un altro sintomo evidente della «pratica del centralismo» italiano che ha consentito al Governo centrale di predisporre, con misure ad effetto immediato, una poderosa opera di ridefinizione degli assetti centro-periferia che sembra andare largamente oltre i confini di una normativa contingente ed imposta dalla necessità ed urgenza dell'aumento dello 'spread' e delle conseguenti imposizioni provenienti dall'Unione europea”³⁸¹.

³⁸⁰ P. MASALA, *I diritti fra Stato e Regioni nell'emergenza sanitaria, a vent'anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale “ribilanciamento” occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell'uguaglianza sostanziale?*, in “Costituzionalismo.it”, 1/2021, p. 140.

³⁸¹ E. A. FERIOLI, *La “decretazione della crisi” e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, in “Osservatorio delle fonti”, 3/2016, p. 20.

Pertanto, il problema dei rapporti tra Stato e Regioni, le torsioni accentratrici e le spinte opposte verso maggiori autonomie, hanno radici più profonde e sono foriere di sviluppi che vanno oltre la contingenza della pandemia, sebbene questa indiscutibilmente abbia accentuato queste dinamiche rendendole più limpide ed evidenti allo sguardo dello studioso.

4. Il mancato utilizzo dei poteri sostitutivi

Come si è avuto modo di affermare in precedenza, parte dei problemi e dei conflitti tra Stato e Regioni trae origine, da una parte, dallo strabordante uso di alcuni poteri e competenza, dall'altra, in senso quasi speculare, dalla mancata attivazione di prerogative proprie del livello centrale e di quelli delle autonomie contemplate nella stessa Costituzione, cui sono legati l'assunzione di responsabilità giuridica e, forse soprattutto, politica.

Per fare un esempio concreto, una possibilità prevista dalla nostra Carta costituzionale è quella di cui all'art. 120, che consente al Governo di sostituirsi alle Regioni o agli enti locali in casi, tra gli altri, di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero per tutelare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. È alquanto scontato rimarcare come la situazione attuale possa rientrare in questa casistica, senza particolari sforzi ermeneutici.

Si badi bene che parlare di poteri sostitutivi non significa negare le auspicabili potenzialità del regionalismo cooperativo, ma che, nell'impossibilità di un accordo (tentato nella leale cooperazione), il Governo abbia la possibilità di assumersi la responsabilità (alcuni hanno utilizzato il termine "coraggio"³⁸²) di una decisione unitaria, ove sia

³⁸² P. MASALA, *I diritti fra Stato*, cit., p. 205.

“indispensabile per la salvaguardia degli interessi supremi indicati nella medesima norma costituzionale”³⁸³.

I poteri sostitutivi previsti in Costituzione³⁸⁴, sebbene la loro formulazione normativa sia stata intesa in senso critico da certa dottrina³⁸⁵ che ha tacciato il testo di poca chiarezza³⁸⁶, avrebbero potuto dare un loro apporto nella gestione della pandemia³⁸⁷, risultando un valido strumento “di fronte ad eventuali inerzie o risposte insoddisfacenti da parte dei sistemi sanitari regionali”³⁸⁸. La loro adozione, poi, se necessaria in una situazione di contingente emergenza, avrebbe risolto l’equivoco legato al loro utilizzo quale fondamento dei commissariamenti, per esempio, dei sistemi sanitari regionali, la cui lunga durata – in alcuni casi, come quello calabrese, anche decennali – mal si concilia con la straordinarietà di tali poteri³⁸⁹.

Per alcuni autori, la loro attivazione durante la fase emergenziale sarebbe stata la reazione corretta in occasione di alcune trasgressioni “di norme costituzionali o di regole elementari di convivenza nazionale”, come nel caso dell’effettuazione di più o meno tamponi da Regione a

³⁸³ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., par. 5.

³⁸⁴ Su cui, *ex multis*, G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle Autonomie*, in “Rassegna Parlamentare”, 4/2006, pp. 1015ss.

³⁸⁵ Cfr. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in “Le Regioni”, 6/2001, pp. 1357ss.

³⁸⁶ Si veda T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano 2002, p. 111.

³⁸⁷ In tal senso, si veda anche A. MORELLI, *I rapporti tra livelli di governo alla prova dell’emergenza sanitaria*, in “Quaderni costituzionali”, 4/2020, pp. 747 ss.

³⁸⁸ P. MASALA, *I diritti fra Stato*, cit., p. 159.

³⁸⁹ Sul punto, si rimanda a I. CIOLLI, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria. Tra disuguaglianze e tentativi di emarginazione della decisione politica*, in “Diritti regionali”, 1/2021, p. 42.

Regione senza un criterio analogo rendendo “erratica ogni definizione dei dati dell’infezione a livello nazionale, al di là delle pur note controversie tecniche sul tema, e con essa la stessa impostazione delle misure di contrasto della pandemia”³⁹⁰.

La possibilità di un intervento sostitutivo, peraltro, non era sconosciuta al Governo che per primo ha dovuto fronteggiare la pandemia, il quale in tempi coevi lo ha attuato, ad esempio, nei confronti della Regione Puglia, in materia di legge elettorale regionale. Le modalità di attuazione di tale intervento sono state quelle di seguito sintetizzate. Il 23 luglio 2020 il Governo aveva presentato formale diffida alla Regione Puglia affinché adeguasse il proprio sistema elettorale, introducendo la doppia preferenza di genere. Atteso il mancato accordo in Consiglio regionale, il Governo è intervenuto con il d.l. 31 luglio 2020, n. 86, recante “Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario” (convertito, senza modificazioni, dalla legge 7 agosto 2020, n. 98). L’art. 1, comma 1 di tale decreto trae spunto dalla considerazione secondo la quale il mancato recepimento da parte della legislazione elettorale regionale dei principi fondamentali stabiliti dall’art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, così come modificata dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20 (con la quale, appunto, è stata introdotta la doppia preferenza di genere), integra una violazione dell’art. 120 Cost. e “costituisce presupposto per l’assunzione delle misure sostitutive” di cui al comma 2. Il prefetto di Bari veniva nominato, così, commissario straordinario con il compito di provvedere agli adempimenti necessari all’attuazione del decreto (comma 3); la nomina di un organo dello Stato in luogo di uno della stessa Regione (in

³⁹⁰ C. PINELLI, *Il precario assetto*, cit., p. 6.

circostanze simili, si è scelto solitamente il suo Presidente) sembrerebbe andare contro i principi di sussidiarietà e leale cooperazione³⁹¹. Al di là dei dubbi sull'opportunità di effettuare un intervento sostitutivo in materia elettorale tramite decretazione di urgenza³⁹², in questa sede ci si può chiedere, se il Governo ha ritenuto che il mancato recepimento dei principi in parola compromettesse (oltre al pieno esercizio dei diritti politici) l'unità giuridica della Repubblica, eventualità sinora mai sospettata³⁹³ in questi casi, come mai non abbia preso in considerazione una valutazione simile per l'emergenza sanitaria.

Se i poteri sostitutivi sono stati esercitati per la legge regionale pugliese, si potrebbe ben ritenere che la criticità della situazione epidemiologica avrebbe giustificato *a fortiori* il loro impiego; tale ipotesi è però stata accantonata³⁹⁴. Probabilmente, si è preferito evitare in questo campo una presa di posizione così forte, anche a livello simbolico, mentre si cercava di dare l'idea di una concertazione e collaborazione tra tutti i livelli, anche se nella pratica, come si è detto, non sempre è stato così; la decisione sembra essere stata, pertanto, determinata dalle "condizioni politiche contingenti", per cui non è da escludersi che "il confronto istituzionale tra un governo centrale politicamente molto debole e presidenti di Regione legittimati, all'opposto, dall'elezione popolare

³⁹¹ L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanza di genere di "mezza estate"*, in "Consulta Online", *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 10 agosto 2020, p. 12.

³⁹² Ivi, p. 14.

³⁹³ Ivi, p. 13

³⁹⁴ L. CUOCOLO, *L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, in "Dpce Online", 1/2020, p. XVIII.

diretta abbia preso il sopravvento sulla resa dei meccanismi istituzionali di gestione della crisi”³⁹⁵.

Resta il fatto che lo strumento esiste, non essendovi, come si avrà modo di sostenere nell’ultimo capitolo, “alcuna oggettiva necessità di nuove disposizioni costituzionali per introdurre clausole di supremazia e di interesse nazionale”³⁹⁶.

5. Gli interventi giurisprudenziali e della Corte costituzionale

Giunti a questo punto della trattazione, si ritiene opportuno riferire sinteticamente del ruolo della giurisprudenza in materia di misure di contrasto alla pandemia. La scelta è dettata da un duplice ordine di motivazioni. Innanzitutto, nelle pronunce giurisprudenziali, specie quelle amministrative e della Corte costituzionale cui sarà dedicata maggiore attenzione, si possono riscontrare indicazioni fondamentali a conferma o a smentita di quanto sostenuto a livello dottrinale.

Per altro verso, se l’autonomia regionale, per come si è tentato sin qui di sostenere, ha anche un ruolo di garanzia e di bilanciamento di sistema rispetto ai maggiori poteri esercitati a livello centrale per fronteggiare l’emergenza, è lapalissiana la considerazione per cui, in sistemi costituzionali moderni basati sul principio di separazione dei poteri da intendersi anche alla luce della teoria dei cicli funzionali di Silvestri³⁹⁷, davanti a una prima fase di marginalizzazione del Parlamento

³⁹⁵ F. BILANCIA, *Ragionando “a freddo”: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in “Istituzioni del federalismo”, Numero speciale/ 2020, p. 31.

³⁹⁶ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., par. 5.

³⁹⁷ Su cui si rimanda ai volumi I e II, rispettivamente del 1979 e del 1985, di G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Giuffrè Milano, nonché ID., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano 1985.

nella gestione pandemica³⁹⁸, gli interventi del potere giudiziario possono "rappresentare un importante contrappeso in caso di debordamento delle competenze degli altri poteri, nonché un baluardo a garanzia dei diritti dei cittadini"³⁹⁹.

A livello di competenze, per quanto riguarda lo studio della casistica ci riporta come rispetto alla giurisdizione ordinaria, “[i]riparto classico basato sul criterio che distingue tra diritti soggettivi e interessi legittimi – su cui l’art. 103 Cost. e l’art. 7 c.p.a. – e, quindi sull’esercizio del potere, ha comportato il radicamento della giurisdizione amministrativa innanzi al proliferare di misure autoritative che hanno assunto la forma, nella maggioranza dei casi, di atti amministrativi, siano essi d.P.C.m. o ordinanze dei diversi livelli (ministeriali, del Presidente della Giunta regionale o sindacali)”⁴⁰⁰.

Ciò non significa che a livello indiretto, non abbia avuto modo di pronunciarsi sulle misure di contrasto alla diffusione del Covid-19 anche la giurisdizione ordinaria, la quale è stata coinvolta a partire dal livello dei

³⁹⁸ Ex multis, si vedano V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, “Il Filangieri Quaderno 2020”, Napoli 2021; M. C. GRISOLIA, *Il rapporto Governo-Parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19*, in “Osservatorio sulle fonti”, Fasc. spec./2020, pp. 595ss.; M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in “Nomos”, pp. 1ss; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento – Governo nel tempo della pandemia*, in “Rivista AIC”, 1/2021, pp. 268ss., A. RUGGERI, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in “Consulta Online”, 2/2020, pp. 255ss.; nonché, incrociando il tema con quello del regionalismo, A. IANNOTTI DELLA VALLE – F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo*, cit., pp. 725ss.

³⁹⁹ Si permetta di rinviare a R. SCICCHITANO, *Misure anti – pandemiche e ruolo dei giudici*, in “Federalismi”, 3/2023, p. 85.

⁴⁰⁰ *Ibidem*

giudici di pace⁴⁰¹, per passare dalla magistratura civile, in caso di lesioni di diritti soggettivi, e da quella penale, in particolare fin quando la violazione delle norme sul *lockdown* erano sanzionate penalmente *ex art.* 650 c.p. (la fattispecie è stata in seguito penalizzata con l'art. 4 del decreto legge n. 19 del 2020).

5.1. Il ruolo della giustizia amministrativa

Come si anticipava, un ruolo fondamentale è stato rivestito dal giudice amministrativo che, come affermato nella relazione annuale del 2021, può dirsi abbia funto da “garante delle libertà individuali e di arbitro nel difficile bilanciamento tra esigenze di sicurezza e salvaguardia della salute e le connesse limitazioni e compressioni dei diritti individuali fondamentali, effettuando un sapiente dosaggio dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di precauzione”⁴⁰². L'interventismo cui sono stati chiamati innanzi alle problematiche connesse ai provvedimenti di contenimento della diffusione del contagio giustifica l'etichetta di “giudici dell'emergenza”⁴⁰³.

Già prima che, come si vedrà, si pronunciasse la Corte costituzionale, i vari tribunali amministrativi regionali d'Italia sono stati interpellati in casi di conflitti tra Stato e Regioni circa l'adozione (e la

⁴⁰¹ Per esempio, si veda Giudice di pace di Frosinone, sentenza 516/2020, depositata il 29 luglio 2020 su cui A. MORELLI, *Illegittimità dei Dcpm Covid: c'è un giudice a Frosinone? Quando il fine non giustifica i mezzi*, in “Diritto Bancario”, 1 settembre 2020

⁴⁰² Relazione sull'attività della giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato Filippo Patroni Griffi, 2 febbraio 2021, www.giustizia-amministrativa.it.

⁴⁰³ Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Il giudice amministrativo come giudice dell'emergenza*, intervento del 12 aprile 2021 al Webinar della Fondazione Occorsio, consultabile su www.giustizia-amministrativa.it; M. A. SANDULLI, *Il giudice amministrativo come giudice dell'emergenza*, in “Giustizia Insieme”, 21 aprile 2021.

competenza a farlo) di provvedimenti in materia di gestione dell'emergenza.

Ad esempio, il T.A.R. Calabria - Catanzaro, nel periodo di passaggio tra le cosiddette fasi 1 e 2, ha accolto il ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri avverso l'ordinanza della Presidente della Regione, la quale consentiva, a dispetto del d.p.c.m. all'epoca in vigore (quello del 26 aprile 2020), la consumazione presso attività di ristorazione anche con servizio al tavolo e non solo la con consegna al tavolo o l'asporto⁴⁰⁴. Si è trattato di una controversia dalla "forte caratura politica", in occasione della quale "il giudice amministrativo si è trasformato, da 'giudice naturale della funzione pubblica', in giudice 'innaturale' dei conflitti tra Stato e Regioni"⁴⁰⁵.

L'illegittimità della disciplina regionale, dovuta alla circostanza per cui le deroghe alla disciplina statale sarebbero state ammissibili solo in senso più restrittivo, non è stata "fondata non solo e non tanto sul contrasto con il D.P.C.M. e, quindi, su una relazione gerarchica tra i due atti in parola, ma in definitiva pur sempre su una relazione di separazione delle competenze tra Stato e Regione in tema di misure emergenziali"⁴⁰⁶.

Conclusioni simili a quelle cui sono giunti i magistrati del T.A.R. Abruzzo, i quali, dopo aver specificato "[n]ello Stato pluricentrico il giudice amministrativo, quando vengono in rilievo provvedimenti amministrativi che ledono singole sfere di autonomia, deve garantire e

⁴⁰⁴ T.A.R. Calabria – Catanzaro, Sez. I, 9 maggio 2020, n. 841, consultabile su www.giustizia-amministrativa.it.

⁴⁰⁵ F.F. PAGANO - A. SAITTA - F. SAITTA, *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in "Osservatorio AIC", 3/2020, pp. 374ss,

⁴⁰⁶ *Ivi*, p. 404.

salvaguardare le prerogative istituzionali riconosciute dall'ordinamento a ciascuno dei diversi livelli di governo”, hanno poi ribadito come le Regioni possano “autonomamente adottare provvedimenti derogatori ma solo in senso più restrittivo in presenza di specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario. Nel caso contrario gli eventuali ampliamenti migliorativi avrebbero necessitato comunque il formale atto d’intesa con il Ministero della Salute”⁴⁰⁷.

Altra pronuncia interessante in questa scia è stata quella del T.A.R. Puglia – Bari, in tema di divieto di introduzione di pane e derivati nel territorio di un comune del foggiano (Peschici), che ha avuto modo di precisare alcuni aspetti riguardanti il rapporto tra gli organi chiamati alla gestione della pandemia. Infatti, ivi si legge che “[l]’attuazione delle misure di contenimento è [...] affidata, in primis, al Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso propri decreti; la Regione, nelle more dell’adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all’articolo 2, comma 1, del decreto legge sopra citato - e con efficacia limitata fino a tale momento - può varare misure ulteriormente restrittive in presenza di situazioni specifiche sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel territorio regionale o in una parte di esso, esclusivamente nell’ambito di sua competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica nazionale”⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ T.A.R. Abruzzo - L’Aquila, sentenza del 16 gennaio 2021, n. 18.

⁴⁰⁸ T.A.R. Puglia – Bari, sentenza 22 maggio 2020, n. 733, punto IV.2, come citata in R. SCICCHITANO, *Misure anti – pandemiche*, pp. 87ss.

5.2. La sentenza della Consulta nn. 37 del 2021 (preceduta dalla prima pronuncia cautelare della giurisdizione costituzionale)

L'ultimo livello oggetto della presente speculazione è quello rappresentato dalla Corte costituzionale, che ha avuto modo di esprimersi in tema di gestione dell'emergenza pandemica con due pronunce nel 2021: la n. 37 e la n. 198. In questa sede ci si soffermerà sulla prima decisione, in quanto di piena pregnanza ai fini della tematica oggetto di studio nel presente elaborato.

La sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale, infatti, era molto attesa per l'oggetto in essa trattato, ossia i rapporti tra lo Stato centrale e una Regione, tra l'altro a Statuto speciale come la Valle d'Aosta, in materia di misure di contrasto alla diffusione del Covid-19. Si trattava del primo caso, eccettuando la pronuncia specificatamente in materia processualistica sulla sospensione della prescrizione penale⁴⁰⁹, in cui la Consulta si è trovata a dover affrontare le questioni concernenti la legittimità di tali misure. Sino a questo momento, come si è visto nel paragrafo precedente, difatti, il conflitto tra Stato centrale e Regioni si era giocato nell'arena dei T.A.R., in quanto gli strumenti di tale "lotta" erano costituiti da atti di natura amministrativa: i d.P.C.m. da un lato, le ordinanze regionali dall'altro. Questo schema riproduceva la centralizzazione dei processi decisionali, in cui, come si è detto in

⁴⁰⁹ Corte cost., 23 dicembre 2020, n. 278 su cui, *ex multis*, G. SANTALUCIA, *La sospensione della prescrizione dei reati in tempi di pandemia. La Corte costituzionale promuove la legislazione dell'emergenza*, in "Questione giustizia", 11 gennaio 2021 e G. L. GATTA, *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato: la Consulta fa leva sull'art. 159 c.p. per escludere la violazione del principio di irretroattività ribadendo al contempo la natura sostanziale della prescrizione, coperta dalla garanzia dell'art. 25, co. 2 Cost.*, in "Sistema Penale", 26 dicembre 2020.

precedenza, i due contendenti politici e mediatici erano rappresentati dai due organi monocratici di vertice di Governo e Giunte regionali.

La vicenda in questione, per certi versi, ha segnato, invece, un salto di qualità dello scontro, giocato sul piano legislativo. Infatti, la Valle d'Aosta ha optato per intervenire tramite legge regionale, la n. 11 del 9 dicembre 2020, recante “Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza”. Questa legge regionale poneva misure meno stringenti rispetto a quelle previste per la cosiddetta “zona arancione”, cioè di rischio alto, fascia in cui, in base alla classificazione statale, si trovava la Regione al momento dell'adozione di tale provvedimento. Il passaggio dal piano amministrativo⁴¹⁰ a quello legislativo ha comportato il coinvolgimento, in luogo dei T.A.R., della Corte costituzionale, con il ricorso in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'intera legge regionale, nonché, nello specifico, avverso gli artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25, 3, comma 1, lettera a), e 4 della stessa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri non si è limitato a impugnare la legge regionale, bensì, “alla luce del grave rischio per la salute pubblica comportato dall'adozione di misure meno rigorose di quelle statali”⁴¹¹, ha richiesto la sospensione della legge impugnata, sollecitando così l'esercizio dei poteri cautelari da parte della Corte costituzionale. Questi poteri trovano fondamento nell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87

⁴¹⁰ Per una ricostruzione dei provvedimenti della Val d'Aosta precedenti alla legge regionale in parola, si rimanda a V. CAVANNA, *Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste*, in “Le Regioni”, 4/2020, pp. 931-954.

⁴¹¹ Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositato il 21 dicembre 2020 (reg. ric. n. 101 del 2020).

(Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in seguito alla riforma di cui all'art. 9, comma 4, della legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131). Questa previsione è stata completata dall'art 21 delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale", in cui si è prevista la possibilità dell'istanza di sospensione, superando i dubbi sull'applicabilità della misura cautelare in parola solo d'ufficio e non anche su impulso di parte. Dapprima⁴¹², era previsto un potere di sospensiva solo in occasione del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni ovvero tra Regioni: l'art. 40 della legge 87/1953, infatti, dispone che l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo a tale conflitto possa essere sospesa, in pendenza del giudizio, per gravi ragioni da motivare nell'ordinanza della Corte. In dottrina, si riteneva che la sospensiva nei conflitti intersoggettivi fosse stata prevista in coerenza con la natura non legislativa degli atti impugnati⁴¹³ (ipotesi resa inattuale dalla già menzionata estensione ai giudizi sulle leggi), in cui gli ampi poteri concessi alla Corte, volti ad evitare pronunce tardive inidonee a ripristinare il violato ordine costituzionale delle competenze⁴¹⁴, mettevano in luce gli aspetti di giustizia amministrativa presenti nel conflitto di attribuzione⁴¹⁵. Da segnalare come di tale tipo di sospensiva, nonostante

⁴¹² Per una ricostruzione più dettagliata si rimanda a A. VUOLO, *La tutela cautelare nel processo costituzionale*, in E. BINDI - M. PERINI - A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 400 – 440.

⁴¹³ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, II edizione, Giappichelli, Torino 2001, p. 377.

⁴¹⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, Vol. 2, L'ordinamento costituzionale italiano*, CEDAM, Padova 1984, p. 440.

⁴¹⁵ G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, 1961, 152.

la formula “gravi ragioni” sia piuttosto vaga, la Corte tenda a fare un “utilizzo estremamente avaro”⁴¹⁶, preferendo dichiarare assorbita l’istanza nella decisione di merito: prassi giustificabile laddove il giudizio sia definito in tempi ravvicinati rispetto al ricorso, assai meno quando intercorre un lasso di tempo maggiore⁴¹⁷.

Per quanto riguarda i poteri cautelari nel giudizio in via principale di cui all’art. 35 della legge 87/1953, sono doverose alcune premesse. Prima della riforma della Parte II del Titolo V della Costituzione veniva esercitato un controllo preventivo da parte dello Stato centrale, che si concludeva con il visto del Commissario del Governo, salvo opposizione (art. 127 Cost.). Il fatto che tali leggi non fossero efficaci prima della conclusione di quest’*iter* rendeva non necessario un potere di sospensiva, giustificato, invece, dal nuovo sistema di verifica, successivo alla pubblicazione⁴¹⁸. E, invero, va sottolineata l’asimmetria che si aveva rispetto alle leggi statali, che non erano sottoposte a condizioni sospensive dell’efficacia, e per le quali un potere cautelare poteva essere utile già prima della riforma del 2001: è stato ritenuto significativo che l’esigenza di tale potere sia risultata evidente “solo al momento in cui il *periculum in*

⁴¹⁶ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI edizione, Torino 2019, 354.

⁴¹⁷ P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino 2017, 296. In particolare, si fa riferimento alla sentenza della Corte cost., 5 novembre 2014, n. 258, pronunciata circa due anni e mezzo dopo il ricorso accompagnato da istanza cautelare.

⁴¹⁸ Così come evidenziato nella Relazione illustrativa al d.d.l. n. 1545, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 19 aprile 2002.

mora ha riguardato anche le leggi regionali”⁴¹⁹. La prima versione prevista dal disegno di legge prevedeva la sospensione automatica della legge, statale o regionale, oggetto del sindacato della Corte, sino al momento della sua pronuncia, proposta che avrebbe potuto comportare gravi pericoli alla certezza del diritto ed un aumento esponenziale dei ricorsi in via d’azione⁴²⁰. La versione definitiva dell’art. 35 della legge 87/1953 prevede che la Corte, nel giudizio in via principale, possa adottare i provvedimenti di cui all’art. 40, ossia la sospensione, qualora ritenga che l’esecuzione dell’atto impugnato o di parti di esso possa comportare, alternativamente, il rischio: a) di un irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico; b) di un irreparabile pregiudizio all’ordinamento giuridico della Repubblica; c) di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini. Quest’espressione, che riecheggia quella contenuta all’articolo 55 del codice del processo amministrativo (misure cautelari collegiali), rivela come il legislatore fosse consapevole della maggior gravità della sospensione di una legge rispetto a quella di un atto oggetto di conflitto di attribuzione⁴²¹, per cui è prevista la più vaga⁴²² formula delle “gravi ragioni”. In caso di accoglimento, “l’udienza di discussione è fissata entro i successivi trenta giorni e il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall’udienza di discussione”.

⁴¹⁹ P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale. Commento all’art. 9*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 192.

⁴²⁰ Su tale punto, cfr. F. DRAGO, *I ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V*, in “Federalismi”, 11 aprile 2003, p. 24

⁴²¹ M. SALVAGO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale nel giudizio in via d’azione*, in “Federalismi” 10 febbraio 2010, p.5.

⁴²² A. RUGGERI – A. SPADARO, *op. ult. cit.*, p. 354.

In dottrina si è discusso su tale norma, che ha costituito un'innovazione di portata estremamente significativa⁴²³, ma su cui venivano sollevati dubbi di legittimità costituzionale⁴²⁴. In primo luogo, perché, per alcuni, era almeno inopportuno che una legge ordinaria disponesse del regime giuridico di altre leggi⁴²⁵; un'ulteriore causa di cessazione della loro efficacia, seppur temporanea, rispetto a quelle contenute negli artt. 75 e 136 Cost., non dovrebbe essere rinvenuta, infatti, in atti aventi eguale forza⁴²⁶. In secondo luogo, è stata oggetto di dibattito la circostanza secondo la quale la tutela cautelare innanzi alla Corte costituzionale sarebbe coperta dalla riserva di legge costituzionale di cui all'art. 137, comma 1, Cost., in quanto rientrerebbe nelle forme del giudizio di legittimità⁴²⁷. D'altro canto, alcuni hanno ritenuto che la tutela cautelare non si sostanzierebbe in un autonomo giudizio⁴²⁸, coperta da riserva di legge costituzionale e che la previsione del potere di annullamento dovrebbe contenere quello più circoscritto di sospensione

⁴²³ C. PINELLI, *Commento all'art. 9*, in AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini 2003, ora consultabile al link <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/AAVV/AAVV-Commentario-La-Loggia.pdf>.

⁴²⁴ M. SALVAGO, *Il potere cautelare*, cit., 4.

⁴²⁵ Di quest'idea P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale*, cit., p. 195, e G. FALCON, *Introduzione, Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali*, cit., p. 16, in cui si afferma che la disposizione in oggetto avrebbe trovato una collocazione migliore nell'art. 127 Cost.

⁴²⁶ A. ANZON DEMMIG, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Giappichelli, Torino 2005, p. 108.

⁴²⁷ P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale*, cit., p. 193.

⁴²⁸ A. PACE, *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impugnate per incostituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 528.

degli effetti⁴²⁹. Ora, questo dibattito deve ritenersi superato dall'esercizio del suddetto potere cautelare da parte della Corte costituzionale, la quale non lo ha considerato illegittimo nel merito o nella fonte. Certo, è difficile pensare che sia lo stesso organo al quale è assegnato tale potere a spogliarsene volontariamente con una dichiarazione di incostituzionalità: ma arriveremmo al perenne e irrisolto quesito "*quis custodiet ipsos custodes?*". Ci basti la considerazione per la quale la Corte in questo campo si è data una linea particolarmente rigorosa. Per questo, l'ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021, con cui la Consulta ha sospeso l'efficacia della legge regionale valdostana, ha rappresentato un'assoluta rarità, anzi un *unicum*, trattandosi del primo caso di sospensione di una legge in via cautelare⁴³⁰. Sembra essersi avverata la "profezia" di chi, innanzi all'ordinanza della Consulta n. 107/2010, in cui, seppur con esito negativo, si era entrati nel merito della questione, affermava: "se dal 2003 sono trascorsi sette anni prima che la Corte costituzionale esaminasse nel merito un'istanza di sospensiva, si potrebbe provocatoriamente porre il quesito se occorrerà attendere altri sette anni prima che la Corte decida di sospendere una legge: al quesito è difficile rispondere, ma probabilmente dovrà attendersi un lasso di tempo ancora maggiore per assistere ad un'ordinanza che sospenda l'efficacia di un atto legislativo, se si confermerà l'atteggiamento assai cauto del giudice costituzionale che

⁴²⁹ Riprendendo le considerazioni di cui alla sentenza della Corte cost., 27 dicembre 1974, n. 284, seppur relative ai poteri cautelari del giudice amministrativo.

⁴³⁰ R. DICKMAN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in "Federalismi", 4/2021, 10 febbraio 2021, p. 118. Sul tema, si segnala anche N. MINISCALCO, *Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge (note a margine di Corte costituzionale, ord. n. 4 del 14 gennaio 2021)*, in "Consulta Online", n. 1/2021, pp. 223ss

sembra considerare la sospensiva delle leggi un potere da esercitare in casi gravissimi e, auspicabilmente, assai rari”⁴³¹.

L’attesa è stata interrotta dopo undici anni con l’ordinanza in esame; pertanto, era lecito aspettarsi una certa argomentazione della Corte sull’esercizio inedito di questo potere. Ciò, in realtà, è mancato, prevalendo quelle esigenze di speditezza e celerità che, a onor del vero, sono proprie del giudizio cautelare; l’idea, di fondo, però, che si ha leggendo l’ordinanza è che sull’utilizzo di tale prerogativa non ci sia dubbio alcuno, come se fosse frequente ed ordinario. Dopo aver richiamato le tesi delle due parti, le considerazioni della Consulta sono molto stringate, tanto da essere contenute graficamente in una pagina. Come criteri per la concessione della misura cautelare, ci si rifà alle classiche categorie utilizzate nei processi civile e amministrativo del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*⁴³². Deve ritenersi che entrambi gli elementi debbano essere ricondotti quantomeno ai vizi di costituzionalità indicati nel ricorso principale, in modo che le valutazioni sulle ragioni cautelari non esulino il *petitum* della domanda principale, ma siano ad esso prodromiche⁴³³. Il *fumus*, secondo la Corte, sarebbe integrato dalla circostanza secondo la quale “la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma,

⁴³¹ P. VIPIANA, *La prima pronuncia della Corte costituzionale sul merito di un'istanza di sospensiva delle leggi*, in “Le Regioni”, 6/2010, p. 1349.

⁴³² Come già affermato nella succitata ordinanza della Corte costituzionale 107/2010 “in conformità ai principi generali che disciplinano la tutela in via d’urgenza, il provvedimento previsto dall’art. 40 di tale ultima legge può essere adottato se vi sia concomitanza di due requisiti, ovvero il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora*”.

⁴³³ R. DICKMAN, *Il potere della Corte*, cit., pp. 123-124.

lettera q), Cost.”. In questa sede l’affermazione sembra essere posta come autoevidente o comunque posta senza essere argomentata, nell’attesa della sentenza di merito per una motivazione più compiuta sulle ragioni giuridiche; l’elemento del *fumus* lasciava già presagire, però, quale possa essere il motivo dirimente della sentenza.

L’analisi sul *periculum in mora* è declinata, invece, nei due distinti segmenti delineati dall’art. 35 della legge 87/1953 del “rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico” e del “rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini”. Siffatti rischi deriverebbero dal timore che la legge regionale impugnata, consentendo misure che possono caratterizzarsi per minor rigore, possa creare l’occasione per un’accelerazione dell’intensità del contagio, la quale sarebbe idonea “a compromettere in modo irreparabile, la salute delle persone e l’interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia”. L’attualità e la concretezza del pericolo sembrano intendersi in maniera non stringente, ma attenuata, quasi calibrate sulla natura di atti legislativi⁴³⁴, necessitanti di atti esecutivi o attuativi ulteriori, quali le ordinanze presidenziali. Nel valutare il *periculum* sembra che al giudizio prognostico sui danni derivanti dal mantenimento dell’efficacia della legge impugnata non venga contrapposta una speculare prognosi sugli effetti derivanti dalla sospensione della stessa, come se si escludesse la possibilità di un bilanciamento tra diritto alla salute e principio di precauzione, da un lato, e ulteriori interessi, in primis economici e sociali, dall’altro. La pronuncia difetta, in pratica, di quella “valutazione

⁴³⁴ Come evidenziato in G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2/2021, p. 96.

comparativa delle conseguenze”⁴³⁵ effettuata, invece, nella precedente ordinanza 107/2010.

Il criterio ispiratore, perciò, sembra essere stato quello del pragmatismo, di evitare fughe in avanti pericolose che destabilizzassero la gestione unitaria della lotta alla pandemia. Far salva la legge regionale valdostana sarebbe stato un segnale che avrebbe incoraggiato altre Regioni a proporre modelli paralleli di contrasto all’epidemia a base legislativa e non più per mezzo delle ordinanze: forse era un messaggio di incertezza che non si poteva far passare in quel momento. In fondo, è proprio l’assoluta emergenza del periodo che ha fatto rompere gli indugi alla Consulta, da sempre restia a sospendere provvisoriamente l’efficacia di una legge. L’ordinanza n. 4 del 2021 potrebbe essere definita come figlia dei tempi che si stavano vivendo, forse eccessivamente asciutta e connotata da una sommarietà più marcata di quanto, comunque, già ci si aspetti da una pronuncia cautelare. E lo è stata sino alla fine: siccome “i limiti propri dell’esame che è possibile condurre in questa fase cautelare impediscono una verifica analitica delle singole disposizioni contenute dalla legge regionale impugnata”⁴³⁶ è stata sospesa l’efficacia dell’intera legge regionale della Valle d’Aosta n. 11 del 2020 nelle more della decisione delle questioni proposte, prevista per l’udienza pubblica del 23 febbraio successivo. In questo modo, la Corte, innanzi ai gravi rischi per la salute pubblica, ha preferito assumersi quello di “sospendere l’efficacia anche di disposizioni che potrebbero poi rivelarsi non illegittime”⁴³⁷.

⁴³⁵ P. VIPIANA, *La prima pronuncia*, cit., p. 1347.

⁴³⁶ Corte cost., ordinanza 14 gennaio 2021, n. 4.

⁴³⁷ G. CICHETTI, *Sospensione delle leggi e normativa emergenziale: l’ord. 4/2021 della Corte costituzionale*, in “Ius in itinere”, par. 4, www.iusinitinere.it.

Si può passare, quindi, all'analisi della sentenza di merito, depositata il 12 marzo 2021. In primo luogo, con essa viene dichiarata infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso posta dalla Valle d'Aosta, che lamentava la non chiarezza e la contraddittorietà del *petitum*, che investiva contemporaneamente sia l'intera legge regionale, sia alcune disposizioni di cui essa si compone. Per la Consulta si trattava di “censure del tutto intelleggibili [...] e adeguatamente motivate”⁴³⁸ rispetto a un *corpus* normativo omogeneo, volto a fronteggiare l'emergenza con azioni coordinate e meglio specificate nelle singole disposizioni. D'altro canto, era del tutto prevedibile che la Corte non avrebbe potuto pronunciarsi diversamente: troppo macroscopica sarebbe stata la dissonanza scaturente dalla dichiarazione di inammissibilità di un ricorso per il quale era stata ineditamente prevista la sospensiva cautelare della legge impugnata.

Altra eccezione opposta dalla Regione era stato il mancato esperimento di un tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della normativa censurata, la quale prefiggendosi di adeguare la programmazione regionale alle misure dello Stato, ne assicurerebbe la conformità ad esse tramite le ordinanze presidenziali di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale. La Corte ribadisce, richiamando la sua giurisprudenza precedente⁴³⁹, come nel giudizio in via principale il ricorrente non abbia l'onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme: infatti, in questo giudizio possono trovare ingresso anche questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica purché ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugnite e non implausibili. Ad onor di verità, quest'assunto non deve essere inteso come un assioma

⁴³⁸ Corte cost., 12 marzo 2021, n. 37, punto 4 del “Considerato in diritto”.

⁴³⁹ Da ultimo Corte cost., sentenza 30 luglio 2020, n. 177.

incontestabile, in quanto è rinvenibile giurisprudenza costituzionale (a titolo esemplificativo, si cita la sentenza n. 153 del 2015, al punto 5 del “Considerato in diritto”) in cui la questione, proposta in via d’azione è stata dichiarata “inammissibile per mancato esperimento del tentativo d’interpretazione conforme a Costituzione”, anche se in dottrina è stata manifestata perplessità per questa decisione, “perché dal ricorrente nel giudizio principale non si possono esigere le medesime prestazioni interpretative che possono (nella misura in cui possono) imporsi a un giudice”⁴⁴⁰.

Ad ogni modo, a parere dei giudici, l’interpretazione suggerita dalla resistente non è conforme con il testo delle disposizioni impugnate, le quali garantiscono lo svolgimento di attività che la disciplina statale potrebbe precludere in assoluto⁴⁴¹. Né il fatto che l’antinomia possa essere risolta con l’ordinanza presidenziale è circostanza idonea a risolvere il problema, anzi è, forse, proprio questo il punto focale del problema stesso: la necessità di un recepimento da parte del Presidente della Giunta delle misure statali sul territorio valdostano frustra la necessità di un’immediata applicazione di queste, minando la tempestività, e quindi l’efficacia, della risposta all’evoluzione della curva epidemiologica.

Dopo aver dato risposta negativa alle eccezioni preliminari, la Corte ha potuto soffermarsi sul merito della questione. Lo ha fatto, innanzitutto, ribadendo quanto deciso nella fase cautelare, ovverosia che la materia oggetto dell’intervento legislativo regionale ricadeva nella competenza

⁴⁴⁰ M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali, IX (2016), p. 467. Sul tema si segnala anche G. SORRENTI, *La (parziale) riconversione delle “questioni di interpretazione” in questioni di legittimità costituzionale*, in “Consulta Online”, 2/2016, pp. 293ss.

⁴⁴¹ Corte cost., n. 37/2021, punto 6.1 del “Considerato in diritto”.

legislativa esclusiva dello Stato a titolo di “profilassi internazionale”, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. q, Cost. Questa materia è, a detta della Corte, “comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla”⁴⁴². La Consulta ha ricordato le sue precedenti pronunce⁴⁴³ in cui ha ritenuto che la profilassi internazionale concernesse norme volte a garantire l’uniformità anche nell’attuazione in ambito nazionale dei programmi elaborati in sede nazionale ed internazionale. Quest’assimilazione potrebbe risultare non completamente convincente, in quanto è vero che tale principio fosse emerso nei casi segnalati, ma deve dirsi anche che si trattava di situazioni molto differenti, circoscritte a specifici ambiti e con un numero minore di interessi in gioco. Non era il caso di una pandemia che ha costretto alla limitazione di svariate libertà costituzionalmente garantite ed ha impedito (o ridotto sensibilmente), causa forza maggiore, lo svolgimento di molte attività economiche. La situazione sperimentata in quella difficile fase ha tratti distintivi unici ed ha costretto ad affrontare difficoltà a cui nessuno era preparato, nemmeno a livello di disciplina legislativa: ad immaginare uno scenario simile non si era arrivati nemmeno con la generalità e astrattezza. Ne è la prova che, dopo i primi tentativi di gestione del fenomeno con mezzi tipici, si è scelta una terza via, data dal combinato disposto di decreti-legge e d.p.c.m., non riconducibile direttamente né alla normativa vigente in materia di emergenze di protezione civile (che prevede la possibilità di un’emergenza di rilievo nazionale, ma non totale) e nemmeno a quella dell’emergenza sanitaria⁴⁴⁴, affrontabile soltanto con

⁴⁴² *Ivi*, punto 7.

⁴⁴³ Più recentemente la sentenza Corte cost. n. 5 del 2018 e precedentemente le sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004.

⁴⁴⁴ M. CAVINO, *Covid -19. Una prima lettura*, cit., pp. 4-7.

ordinanze del ministro della Salute. Nei precedenti presi in esame la tensione era assai minore e la centralizzazione delle misure in ragione di esigenze di profilassi internazionale andavano a incidere solo su determinate categorie, con interessi minori da ricomporre: per rendersi meglio conto di quello che si vuole dire in queste righe, basti pensare che, al di là della sentenza n. 5 del 2018, che riguardava l’ampliamento del numero delle vaccinazioni obbligatorie in Italia⁴⁴⁵, le altre pronunce riguardano l’impugnazione di norme concernenti il settore lattiero – caseario e misure straordinarie di polizia veterinaria negli allevamenti di bovini e altro bestiame. Nulla di paragonabile con le misure in parola, sia per intensità che per estensione dei settori coinvolti. Appare, perciò, singolare che un *corpus* normativo regionale (*in toto* in fase cautelare e, in gran parte, come si vedrà, nella sentenza finale) riguardante molti ambiti, venga considerato illegittimo sulla base di un solo settore di competenza quale la profilassi internazionale, senza considerare (e, in caso, bilanciare) gli altri. Ci troviamo innanzi a una lettura estensiva, utilizzata quasi come “un ariete”⁴⁴⁶ capace di abbattere le resistenze autonomistiche: la dilatazione del campo di applicazione della profilassi internazionale pare motivata dalla necessità di evitare qualsiasi interferenza delle Regioni, anche nell’ambito di competenze

⁴⁴⁵ Su cui si segnalano A. IANNUZZI, *L’obbligatorietà delle vaccinazioni a giudizio della Corte costituzionale fra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico-statistiche*, in “Consulta Online”, I/2018, pp. 87ss, e le taglienti considerazioni di R. BIN, *I vaccini tra Costituzione e propaganda elettorale. La lezione di Pinocchio*, in “laCostituzione.info”, 23 gennaio 2018,

⁴⁴⁶ Per riprendere l’efficace immagine utilizzata in D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all’emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2/2021, pp. 10ss.

costituzionalmente garantite⁴⁴⁷. Pertanto, a opinione di certa dottrina, la Corte costituzionale ha rifiutato “di distinguere tra diverse materie, eventualmente appartenenti a diversi titoli di competenza, statale e regionale, gli interventi legislativi nei differenti settori materiali (commercio, turismo e salute, ad esempio) che trovano la loro causa nell’emergenza sanitaria; e, soprattutto, non fa alcun cenno al possibile, naturale, inquadramento finalistico di tali interventi legislativi nell’unica materia della ‘tutela della salute’, di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni”⁴⁴⁸. La scelta è netta ed è completata dalla negazione della natura trasversale della profilassi internazionale, “in quanto essa ha un oggetto ben distinto che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina” (punto 7 della sentenza). Con questa mossa si vuole smontare le argomentazioni della memoria della Regione Val d’Aosta, successiva all’ordinanza cautelare, con la quale essa asseriva, stante la pretesa trasversalità della materia, che per sovrapporsi alle competenze regionali si dovessero prevedere delle vere e proprie intese. Ciò, pertanto, non è necessario. Del resto, le materie trasversali comporterebbero troppe ambiguità e vincoli per il titolare della materia⁴⁴⁹, da evitare in una fase di crisi. Il far ricadere la questione unicamente nell’alveo della competenza esclusiva della profilassi internazionale sembrerebbe quasi anticipare

⁴⁴⁷ 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. 4.

⁴⁴⁸ E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in “Giustizia Insieme”, 26 gennaio 2021, par. 4.

⁴⁴⁹ B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in “Federalismi”, 21 aprile 2021, p. 4.

alcuni degli effetti di quelle paventate proposte di riforma che vorrebbero la centralizzazione della competenza della materia della sanità o l'introduzione di una clausola di supremazia o più correttamente, come si espliciterà in seguito, di necessità. Non a caso, si è parlato di una profilassi internazionale che “assume le sembianze di una *clausola di supremazia implicita*”⁴⁵⁰.

Non vanno sottaciute, poi, le considerazioni di quella parte di dottrina che, sul piano internazionalistico, ha salutato con favore l'ancoraggio alla profilassi internazionale, stante la necessità che sia lo Stato centrale, se vuole mantenere una sua credibilità e affidabilità nei confronti degli altri Paesi, a tracciare un orientamento unitario ed omogeneo nella gestione di questioni idonee a influire sugli interessi di tutti gli Stati⁴⁵¹. Una pandemia non può che rientrare tra questi casi. Non solo, innanzi ad una situazione del genere, la competenza statale esclusiva deriverebbe semplicemente dalla natura internazionale del fenomeno, prescindendo dalla necessità che vi siano specifiche misure predisposte a livello sovrastatale cui dare attuazione, foriere di obblighi giuridici o di raccomandazioni⁴⁵².

Il prezzo da pagare per quest'operazione di chiarezza e di snellimento dell'intreccio di competenze, tramite la centralizzazione della gestione della pandemia, sta in una forzatura del dato testuale⁴⁵³. La Corte

⁴⁵⁰ C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in “Questione Giustizia”, 13 aprile 2021, p. 6.

⁴⁵¹ R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in “Diritti regionali”, 2/2021, pp. 426ss

⁴⁵² *Ivi*, p. 434.

⁴⁵³ E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare*, cit., par. 4.

costituzionale, d'altronde, afferma candidamente come il diffondersi di malattie altamente contagiose radichi nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, basata su "ragioni logiche, prima che giuridiche"⁴⁵⁴; richiamo che sembrerebbe, appunto, una spia della debolezza delle stesse ragioni giuridiche⁴⁵⁵. Si comprende benissimo come il giudizio costituzionale faccia rientrare considerazioni ultronee alle mere disposizioni testuali e come la Consulta si sia trovata in un momento di grande caotica incertezza normativa cui porre rimedio, ma quest'espressione rappresenta un piccolo campanello d'allarme. È vero anche che la locuzione su cui discutiamo ora è stata ripresa da una precedente sentenza (la n. 5 del 2018), ma è il contesto attuale ad amplificarne la portata. È argomento scivoloso considerare ragioni logiche come automatico *prius* rispetto alle esigenze legalistiche: il rischio è che, più peggiori la situazione e, quindi, aumentino le ragioni logiche nell'affrontarla, più si intacchino alla fine le garanzie costituzionali, la cui sospensione, in uno Stato repubblicano e democratico, non può essere giustificata nemmeno in situazioni di grande pericolo⁴⁵⁶. La pronuncia in esame ha al suo interno un'esaltazione della ragion pratica, che, se può essere accettata in detto frangente, non è buona per tutte le stagioni. Se il limite formale è quello della profilassi internazionale, ciò che risulta decisivo è il limite sostanziale delle ragioni emergenziali⁴⁵⁷. Insomma, tra

⁴⁵⁴ Corte cost., n. 37/2021, punto 7.1 del "Considerato in diritto".

⁴⁵⁵ A. POGGI – G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)* (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021), in "Osservatorio Costituzionale AIC", 4/2021, p. 19,

⁴⁵⁶ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.

⁴⁵⁷ Cfr. M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in "Consulta Online", I/2021, parr. 3-4

sciabola e fioretto, la Consulta, questa volta, ha scelto la prima. Si può concordare con l'opinione secondo la quale, sebbene sia eccessivo etichettare il sindacato esercitato in questa sentenza come puramente politico, a un fine comprensibile sia stato accompagnato un mezzo poco convincente⁴⁵⁸.

La situazione risultava certamente delicata, con ogni decisione locale che può avere un effetto a cascata sulla trasmissibilità internazionale della malattia⁴⁵⁹. Le autonomie regionali, argomenta la Corte, non sono estranee alla gestione delle crisi sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro assegnate in materie concorrenti quali salute e protezione civile; esse possono operare a fini di igiene e profilassi, ma soltanto entro i limiti fissati dalle misure straordinarie nazionali, con le quali il legislatore può imporre criteri vincolanti di azione. Per quanto l'apporto dell'organizzazione regionale sia fondamentale, "il legislatore statale è titolato a prefigurare tutte le misure occorrenti" (punto 7.2). È la natura globale della malattia ad imporre di rinvenire nella normativa emergenziale il riflesso della competenza esclusiva statale⁴⁶⁰. Quest'assunto sembra in continuità con quanto detto sopra e cioè che le ragioni fattuali, o logiche, sembrano più evidenti e radicate di quelle giuridiche. La Corte comunque cerca di ricondurre queste ultime alle ordinanze del ministero della Salute (art. 32, legge n. 833/19789, alla quale devono lasciare il passo le ordinanze contigibili e urgenti di Regioni ed enti locali, laddove l'emergenza debba essere disciplinata sul territorio

⁴⁵⁸ V. BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in "Diritti fondamentali", 1/2021, 6 aprile 2021, pp- 445-448.

⁴⁵⁹ Sempre al punto 7.1 della sentenza in esame.

⁴⁶⁰ Punto 8 della sentenza.

nazionale o comprendente più Regioni), e alle ordinanze di protezione civile (art. 24 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, Codice della protezione civile). E, innanzi a tali provvedimenti, la potestà legislativa regionale non può essere utilizzata per paralizzarne gli effetti⁴⁶¹. Sembrerebbe il preludio di un aggancio al principio di leale collaborazione, ma si vedrà che esso viene negato per il livello legislativo. In ogni caso, come si è avuto modo di dire precedentemente, si sta parlando di due strumenti che si sono dimostrati inadeguati, da soli, a fronteggiare la pandemia; perciò, è “ipotizzabile”⁴⁶² la scelta di introdurre risposte normative e provvedimenti tarate su un'emergenza del tutto peculiare, tramite i decreti-legge 19 e 33 del 2020. E non è nei confronti di una singola misura statale che la legge regionale si pone in contrasto, dato che queste possono cambiare all'evolversi della pandemia. L'invasione della sfera di competenza esclusiva statale sta nell'aver imposto e sovrapposto una catena di regolazione autonoma e alternativa in una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale⁴⁶³: questa constatazione rileva in via preliminare e assorbente rispetto alle singole censure e la pronuncia della Corte deve intendersi come un monito alle altre Regioni⁴⁶⁴ ad astenersi dall'emulazione. L'autonomia speciale della Valle d'Aosta non comporta attribuzioni statutarie in materia di profilassi internazionale, né in via legislativa, né tantomeno a livello di trasferimento in favore della Regione delle funzioni amministrative relative “ai rapporti internazionali

⁴⁶¹ Punto 8.1 in cui la Corte richiama la sua precedente sentenza n. 327 del 2003.

⁴⁶² La scelta di questo termine neutrale e asettico sembra porsi a dimostrazione di come la Corte non volesse sbilanciarsi sulla legittimità del sistema normativo dato dal combinato disposto di decreti-legge e d.p.c.m., come poi farà con la sentenza 198/2021.

⁴⁶³ Punto 10 della sentenza.

⁴⁶⁴ B. CARAVITA, *La sentenza della Corte*, cit., 3.

in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale” (art. 16 della legge 16 maggio 1978, n. 196, “Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d’Aosta”). In pratica, nei confronti dell’art. 117, terzo Comma, lett. q, Cost. la Regione autonoma Valle d’Aosta è posta sullo stesso piano delle Regioni a statuto ordinario. Pertanto, non esiste alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, se non previamente stabilito dalla legislazione statale. Quest’ultima, infatti, è l’unica titolata sia a normare la materia, legislativamente e regolarmente, sia ad allocare la relativa funzione amministrativa (punto 12 della sentenza), anche in forza del principio del parallelismo⁴⁶⁵.

Il sistema elaborato con la catena normativa decreti-legge – d.p.c.m. prevede casi in cui le Regioni possano applicare misure più restrittive e, a rigide condizioni, anche ampliative, in modo tale che nel tempo necessario all’aggiornamento delle misure statali in base all’andamento della curva epidemiologica, non sorgano vuoti di tutela. La Corte fa l’esempio della sospensione delle attività didattiche prescritte con ordinanze regionali⁴⁶⁶, prerogativa che, dopo aver dato vita a un copioso contenzioso amministrativo, il Governo intende eliminare con il nuovo decreto-legge disciplinante le misure di prevenzione al contagio. La legge, pertanto, non permette alle Regioni l’esercizio di politica autonoma sulla pandemia, ma

⁴⁶⁵ La Corte richiama le sue sentenze. 179, n. 215 e n. 129 del 2019, n. 22 del 2014, n. 278 del 2010, n. 236 e n. 43 del 2004. Si riportano le considerazioni di R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, in “*Le Regioni*”, 2-3/2002, p. 366: “Il principio di parallelismo è un principio di secondo livello che coniuga il più generale principio di legalità con il fenomeno delle deleghe di funzioni statali alle Regioni, imponendo agli organi amministrativi (regionali) di agire, anche quando esercitino funzioni delegate, sulla base di una disciplina legislativa”.

⁴⁶⁶ Punto 12.1 della sentenza

soltanto di intervenire laddove si manifestino peculiari situazioni tra l'emanazione di un d.p.c.m e l'altro. Questi interventi possono essere, per la loro natura flessibile, di carattere amministrativo e non legislativo, mentre la normativa regionale impugnata cerca di cristallizzare con legge un meccanismo autonomo alternativo. Da ciò deriva l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 1 della legge regionale 11/2020, che enuncia gli obiettivi programmatici e vincola all'osservanza delle misure introdotte dall'articolo 2, anch'esso dichiarato incostituzionale. Stessa sorte tocca all'art. 4, commi 1, 2 e 3, in cui sono disciplinate le ordinanze del Presidente della Giunta relative alle misure di cui all'art. 2, anche con riferimento all'attività di coordinamento e ai protocolli di sicurezza (punto 14). Sono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale nei confronti delle suddette norme in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, 118 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione; nonché, quanto al solo art. 2, comma 23, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

Non vi sono solo questioni assorbite, ma neanche non fondate. Così le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge regionale, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma, 118 e 120 Cost. Vengono salvate quelle norme, che, disciplinando l'esercizio di attribuzioni regionali, "non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa" (punto 16). È alla Regione che spetta la definizione degli organi competenti, nell'ordinamento regionale, a prestare la collaborazione demandata dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione stessa, nell'esercizio della competenza residuale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici; per questo motivo vengono fatti salvi gli art. 3 e 4, comma 4, che

disciplinano rispettivamente l'unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19, con finalità di ausilio nella sfera di attribuzioni regionali⁴⁶⁷, e l'Ufficio stampa regionale. Non è illegittimo l'art. 5 che demanda alla Giunta l'elaborazione di un piano di azioni per fronteggiare l'emergenza economica purché compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus. Gli artt. 6 e 7, infine, sono norme di chiusura, che prevedendo la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge, si appoggiano alle previsioni normative non dichiarate illegittime.

Queste disposizioni resistono anche alla questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento al mancato rispetto da parte della Regione del principio di leale collaborazione, in quanto, secondo costante giurisprudenza della Corte, tale principio non è applicabile alle procedure legislative⁴⁶⁸, ove non imposto direttamente dalla Costituzione. In realtà, la leale collaborazione deve aver giocato, almeno latamente, un ruolo nella vicenda di che trattasi. La ricerca di un dialogo costruttivo con il Governo centrale, infatti, potrebbe essere una delle ragioni (oltre ad una fase più

⁴⁶⁷ L'art. 3, comma 1, della legge regionale valdostana non presenta profili d'incostituzionalità neanche nei confronti dell'art. 117, comma 2, lett. h) (sicurezza ed ordine pubblico) e all'art. 44 dello statuto di autonomia, in quanto non intacca le prerogative statali, essendo da ascrivere alla competenza legislativa residuale regionale in tema di ordinamento e di organizzazione degli uffici (punto 18.1 della sentenza).

⁴⁶⁸ Sebbene la sentenza n. 251/2016 sembrasse aprire nuovi orizzonti, con riguardo alla necessità d'intesa nel caso di un decreto legislativo che andasse a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionale, la portata di questa decisione è stata successivamente fortemente ridimensionata. Cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in "Rivista AIC", 3/2019, pp. 134-138. Si vedano anche G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, in "Quaderni costituzionali", 1/2017, pp. 125-128 e G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in "Questione giustizia", 23 gennaio 2017.

rassicurante della curva epidemiologica) per le quali non è stata impugnata la precedente legge della provincia autonoma di Bolzano n. 4 dell'8 maggio 2020, il cui contenuto era stato sostanzialmente utilizzato come modello per la redazione della legge valdostana⁴⁶⁹. Chi scrive ritiene, comunque, che anche in campo legislativo, se non un obbligo di leale collaborazione, debba essere presente uno spirito cooperativo ad informare le relazioni istituzionali tra centro e periferia, specie in momenti di drammatica difficoltà. Più che separare nettamente gli ambiti, sarebbe opportuno favorire la condivisione di problemi, responsabilità e soluzioni, in modo tale da approdare ad un modello di “cooperazione interistituzionale permanente”, che, “in relazione all’esperienza di comune gestione dell’emergenza sanitaria lasciasse propendere per la delineazione di un assetto di regionalismo cooperativo in cui l’unitarietà della strategia di fondo trovasse un utile coniugazione funzionale con le peculiarità delle singole realtà territoriali. [...] In quest’ottica, la responsabilità di decisione politica del legislatore nazionale avrebbe ben potuto correlarsi, nei termini del perseguimento del fine comune, con quella dei singoli legislatori regionali nel quadro di un assetto sostanziale e funzionale ispirato e, nel contempo, irreggimentato nelle scelte politiche anche dalle norme statali di principio”⁴⁷⁰. Quest’interesse a un modello inclusivo e dialogante non è stato bilanciato ed ha dovuto cedere il passo rispetto a un sistema di chiara e rigida separazione, forse per evitare che (con le dovute proporzioni, viste le diverse modalità di instaurazione del processo) si replichi davanti al giudice costituzionale per gli atti legislativi

⁴⁶⁹ N. P. ALESI, *Novità legislative della Regione autonoma Valle d'Aosta (1/2021)*, in “Osservatorio sulle fonti”, sezione *Fonti Regioni speciali e Province autonome*,

⁴⁷⁰ V. BALDINI, *Conflitto di competenze*, cit., p. 449.

quel poderoso contenzioso presentato ai giudici amministrativi per gli atti di loro giurisdizione.

La circostanza per cui non tutte le questioni di costituzionalità siano state accolte e che alcune disposizioni siano, invece, state salvate, ha fatto sì che si sia avverato il rischio precedentemente paventato: la sospensione di norme poi giudicate non illegittime. Ci si potrebbe chiedere quale possa essere il rimedio in casi come questi. Certamente, esauriti gli effetti cautelari, dal momento della decisione tali norme residue potranno esplicitare nuovamente la loro efficacia. Manca un corrispettivo all'art. 77, ult. comma, Cost. per la speculare circostanza dei decreti-legge non convertiti, i quali perdono efficacia sin dall'inizio, salva la possibilità di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base di essi. Nel nostro caso, per norme che, invece, riacquisiscono efficacia, nulla si stabilisce per la quiescenza. La questione è rimasta confinata, però, sul piano della teoria, non essendo stato adottato rimedio alcuno, vista la brevità del periodo di sospensione dell'efficacia e della marginalità delle norme sopravvissute rispetto a quelle dichiarate illegittime.

CAPITOLO III

IL REGIONALISMO DOPO L'EMERGENZA

SOMMARIO

1. Il ruolo delle Regioni nella ricostruzione post emergenziale. In particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)
2. L'insufficienza del codice della protezione civile: è necessario uno statuto dell'emergenza?
3. Ipotesi di riforme, anche costituzionali, nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni
 - 3.1. Premessa metodologica: sui pericoli delle riforme strutturali concepite in contesti emergenziali
 - 3.2 Nuovo riparto delle competenze o migliori forme di coordinamento?
 - 3.3 La clausola di supremazia
 - 3.4 L'autonomia differenziata
 - 3.5. Il bicameralismo imperfetto
4. Vecchie e nuove emergenze. Il regionalismo ai margini di fronte alle sfide globali?

1. Il ruolo delle Regioni nella ricostruzione post emergenziale. In particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

L'ultimo capitolo del presente lavoro di ricerca si propone di concentrare le proprie riflessioni sul post emergenza. La scelta è sorretta da due motivazioni: una contingente, ossia la circostanza per cui nel momento in cui si sta scrivendo la situazione specifica relativa alla pandemia da Covid-19 si è andata risolvendosi; l'altra, invece, a una logica di sistema, con l'intenzione di allargare l'indagine alla fase di ricostruzione e a possibili riforme istituzionali la cui necessità potrebbe essere emersa con l'emergenza (per utilizzare la stessa radice etimologica).

Non si può nascondere come la pandemia e il *lockdown* adottato per cercare di arginarla, abbiano lasciato (e lasceranno, perché le loro conseguenze sono destinate a perdurare nel tempo) un contesto economico – finanziario, nonché sociale, assai provato. In alcune realtà del Paese, come le Regioni del Sud, questi danni vanno a sommarsi a fragilità già presenti prima degli ultimi eventi, fungendo da moltiplicatori delle diseguaglianze. La ricostruzione, alla quale sono chiamate tutte le energie del Paese, è pertanto un percorso lungo ed impegnativo.

In questo frangente, le Regioni hanno un ruolo fondamentale, per cui dovranno essere interpellate in questo processo. Una delle obiezioni che ormai seguono una sorta di narrazione consolidata è quella per cui le Regioni non sempre si siano dimostrate come centri efficienti di spesa, per esempio, dei fondi europei. Quest’affermazione, però, non terrebbe conto del fatto che, nella pratica, anche molte amministrazioni statali “[a]rrancano sovente non meno di alcune amministrazioni territoriali, sono caratterizzate da un forte deficit di competenze, per colmare il quale spesso non hanno altra soluzione che far ricorso al supporto di società in house o società di c.d. ‘assistenza tecnica’”⁴⁷¹. Inoltre, non si può negare come le Regioni abbiano comunque maturato una certa esperienza con la gestione di FSE e FESR, per cui “[d]alla fine degli anni Ottanta, sulla base del principio di partenariato (verticale e orizzontale) inserito nei regolamenti disciplinanti i fondi strutturali (dal 2014 fondi strutturali e di investimento), le Regioni sono divenute infatti un attore centrale nella programmazione e nella gestione delle risorse finanziarie per lo sviluppo

⁴⁷¹ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO, a cura di, *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna 2022, p. 250.

economico e sociale provenienti dall'Unione europea"⁴⁷². Si tratta, pertanto, di un patrimonio che non può essere disperso né trascurato.

A livello di opinione pubblica si sono lamentate somme sprecate, perse in mille rivoli per opere mai completate o, addirittura, di fondi che si è dovuto restituire per l'incapacità di spenderli e rendicontarli. Tutto ciò è innegabile, ma non deve essere la patologia a negare un sistema che potrebbe essere virtuoso. È la disfunzione che va combattuta, tramite controlli stringenti, con l'esercizio di poteri sostitutivi e rimedi istituzionali e, soprattutto, con l'ausilio di personale qualificato, non l'impianto complessivo. Servirà una visione che al tempo stesso sia d'insieme e che valorizzi le specifiche peculiarità territoriali e sociali. È questo il senso di uno Stato unitario, ma decentrato. Il regionalismo dovrebbe essere correlato alla funzione di individuare le necessità delle comunità di riferimento, grazie a una maggiore prossimità, per realizzare gli interventi dove servono. Il Governo centrale più che su questo compito, semmai dovrebbe focalizzarsi su un ruolo di coordinamento e di controllo. A livello nazionale si possono predisporre piani per la ripresa e lo sviluppo di alcune aree del Paese, ma è indispensabile ascoltare le esigenze delle popolazioni di quelle zone, cui Regioni ed enti locali devono dar voce.

Certamente, nell'affrontare il tema della ricostruzione a seguito della pandemia, al di là di interventi episodici stabiliti a livello nazionale – bonus e sussidi per ristorare le attività che si erano dovute fermare a causa del *lockdown* e delle altre misure restrittive – il pensiero non può che andare al *recovery found* e, quindi, al *Next generation EU* e, calato sul livello nazionale, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

⁴⁷² S. PROFETI, *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO, a cura di, *Stato e sistema delle autonomie*, cit., p. 272.

Infatti, si è trattato di “novità eccezionale”, uno strumento di emergenza per l’emergenza che si affianca al bilancio “per contribuire a riparare i danni immediati causati dalla pandemia di Covid-19 e ad avviare la ripresa”⁴⁷³. Il tutto con un’importante dotazione finanziaria, tra importi assegnati all’Italia a titolo di prestito e di sovvenzioni per complessivi 191,5 miliardi di euro cui si aggiungono 30,6 miliardi di un fondo complementare ad opera del Governo italiano. Le dimensioni di tale pacchetto ci danno la cifra su quanto importante sia l’occasione per il rilancio del Paese e su come si debbano adottare tutti gli accorgimenti e l’attenzione necessari per il buon esito del piano.

Non sono propri di questa sede gli approfondimenti sugli aspetti più tecnici, per cui si rimanda alle trattazioni di settore; la constatazione qui rilevante è, però, quella per cui in Italia “[n]el Piano, la presenza delle Regioni come soggetti istituzionali, come ‘autonomie’ è indubbiamente marginale: in pratica [...]” esse sono solo menzionate relativamente “all’attuazione del Piano attraverso le strutture e le procedure esistenti”⁴⁷⁴.

Ciò a differenza di altri Paesi dell’Unione, come la Spagna, per riprendere il raffronto proposto nel capitolo precedente, il “*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*” sembra più aperto a un protagonismo delle autonomie anche nella decisione politica riguardante la spesa dei fondi”⁴⁷⁵, così come in Germania “[i] *Länder* e il *Bundesrat* sono stati attivamente coinvolti nella fase di preparazione del piano e lo saranno in quella successiva di attuazione”⁴⁷⁶. D’altro canto, “la mancata

⁴⁷³ G. D’ARRIGO – P. DAVID, *Next generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2022, p. 40.

⁴⁷⁴ G. FALCON, *Editoriale. Viaggio al centro del PNRR*, in “Le Regioni”, 4/2021, p. 719.

⁴⁷⁵ Si consenta il rimando a R. SCICCHITANO, *Il regionalismo alla prova*, cit., p. 657.

⁴⁷⁶ G. D’ARRIGO – P. DAVID, *Next generation EU*, cit., p. 133.

valorizzazione dei livelli di governo intermedi, quantomeno nella fase di formulazione del PNRR, non è una situazione che caratterizza solo l'Italia⁴⁷⁷. Infatti, una delle tendenze dei governi centrali è stata quella di un coinvolgimento marginale, tenuto conto che nel Regolamento UE 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'apporto del livello periferico è stato posto secondo lo schema della possibilità e non dell'obbligo, se si pone l'attenzione al considerato (34) a lettera del quale “[l]e autorità regionali e locali *possono* essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse *dovrebbero essere* adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale”⁴⁷⁸.

L'ispirazione centralista dell'elaborazione e della *governance* del piano sarebbe giustificata dalle tempistiche serrate e il contesto emergenziale da cui l'intervento scaturisce, per cui “la necessità di rispettare le scadenze che condizionano l'accesso ai finanziamenti non consente un coinvolgimento pieno delle Regioni e degli enti locali, che pure saranno chiamati a intervenire come soggetti attuatori dei progetti previsti dal Piano”⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ S. PROFETI, *Il rapporto Stato-Regioni*, cit., p. 276, ove si rinvia sul tema a G. MOCAVINI - G. NAPOLITANO (a cura di), *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, paper dell'Istituto di ricerca sulla pubblica amministrazione (IRPA), 2021.

⁴⁷⁸ REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, consultabile in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 57/17 18.2.2021, disponibile su eur-lex.europa.eu, corsivi aggiunti.

⁴⁷⁹ R. CARIDÀ, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni*, in “Italian Papers On Federalism”, 2/2022, pp. 53ss.

Le esigenze di celerità, d'altra parte, dovrebbero però “coniugarsi con la garanzia della partecipazione degli enti territoriali interessati dalle misure del PNRR; e ciò sia in fase di progettazione sia in fase di attuazione”⁴⁸⁰: in pratica, si tratta – e non è certo cosa da poco - di dare corretta attuazione al principio democratico, garantendo l'esigenza di coinvolgere adeguatamente le autonomie territoriali, specie quelle regionali, connotate da un forte grado di rappresentanza e rappresentatività, senza, però, farsi sfuggire l'occasione irripetibile derivante da un'oculata e tempestiva gestione degli investimenti.

In primo luogo, perché, il Piano sembra essere contraddistinto da “una inevitabile attitudine espansiva e/o derogatoria”⁴⁸¹, per cui gli interventi prefigurati in esso sono destinati “a intersecare numerose e importanti competenze costituzionali che le Regioni possono vantare con riferimento sia alle funzioni legislative che a quelle amministrative”⁴⁸² e, pertanto, non si può escludere il livello regionale dal discorso, dovendosi richiedere il ricorso allo strumento dell'intesa nei casi riconducibili a materie regionali⁴⁸³.

In secundis, poiché si può sostenere che “i piani, stante la loro dimensione economica e le riforme ad essi collegate, rappresentano probabilmente il più importante e penetrante atto di indirizzo politico per gli anni a venire”⁴⁸⁴, questi devono avere come protagoniste, se

⁴⁸⁰ G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers On Federalism*, 2/2022, p. 173.

⁴⁸¹ *Ibidem*

⁴⁸² S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia*, cit. pp. 237ss. Sul tema si rimanda, altresì a C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in “Le Regioni”, 5/2022, pp. 889-931

⁴⁸³ *Ivi*, p. 244.

⁴⁸⁴ R. SCICCHITANO, *Il regionalismo alla prova*, cit., p. 657.

intendiamo che il regionalismo abbia ancora un suo senso e attualità, le Regioni, “chiamando in causa innanzi tutto la loro capacità di elaborare e sviluppare politiche pubbliche nei settori che sono alle stesse riservati”⁴⁸⁵.

L’impalcatura e la gestione del PNRR hanno impegnato i tre governi (Conte II, Draghi e Meloni) succedutisi nel corso degli anni, condividendo, però, un’impostazione centralista. Tra il governo Conte II e quello Draghi, in particolare, non è cambiato la sostanza, ma il metodo: infatti, con il primo, le forme di raccordo sono state esclusivamente di tipo informale per mezzo di incontri ospitati in seno alla Conferenza delle Regioni, mentre con il secondo si è preferita la sede istituzionalizzata della Conferenza unificata. Nei fatti, però, in entrambi i casi, la compartecipazione nella fase di elaborazione dei contenuti del Piano non è stata “sufficientemente curata”⁴⁸⁶, potendosi contare su “un apporto pressoché irrilevante” da parte delle Regioni, “alle quali, al più, è stato riconosciuto un ruolo di mera partecipazione informale (nella prima fase) e di meri destinatari di flussi informativi (nella fase decisoria conclusiva)”⁴⁸⁷.

Neanche relativamente alla *governance* del Piano, il ruolo delle Regioni può dirsi pienamente soddisfacente. Infatti, in base al d.l. n. 77 del 2021, che ha optato per una centralizzazione evidente delle competenze⁴⁸⁸ dando preminenza all’ “interesse nazionale alla sollecita e

⁴⁸⁵ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia*, cit. pp. 242.

⁴⁸⁶ M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in “Rivista AIC”, 3/2023, p. 182.

⁴⁸⁷ M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in “Rivista AIC”, 3/2023, p. 291.

⁴⁸⁸ *Ibidem*

puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei piani” (art. 1, comma 2), esse sono chiamate a partecipare alla Cabina di regia – la quale è organo con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale (art. 1, comma 4, lett. a)- “quando la stessa deve esprimersi su questioni che specificamente intervengono su loro competenze costituzionali, tramite i loro presidenti (nel caso in cui la questione riguarda un singolo ente regionale), o tramite il presidente della Conferenza delle Regioni (nel caso in cui invece il tema sui cui la cabina di regia è chiamata a esprimersi riguarda più Regioni o Province autonome)”. Questa norma sembra coerente con la tendenza, descritta nel capitolo precedente, ad assegnare poteri, voce e visibilità agli organi monocratici, come nel caso del Presidente del Consiglio dei ministri e i Presidenti delle giunte regionali, a scapito di quelli assembleari. Era prevista, poi, la partecipazione a un “Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale”, la cui previsione, però, è stata abrogata dal governo Meloni, il d.l. 13/2023, ove, tra l’altro, “la pur fondamentale questione dei rapporti tra centro e autonomie territoriali nell’attuazione del Piano viene lasciata sullo sfondo, concentrando l’attenzione sulle dinamiche endo-governative”⁴⁸⁹.

Inoltre, “a differenza di quanto accade con gli altri programmi finanziati con fondi europei, nel PNRR le Regioni non sono titolari di alcun ruolo di regia rispetto ai progetti attivati sui loro territori, risultando nella pratica equiparate al resto del sistema delle autonomie locali”⁴⁹⁰. In tal modo, le Regioni, meri soggetti attuatori degli interventi, si troveranno ad adottare bandi, qualora questi le individuino come destinatarie, che non rappresentano “occasione e strumento di *politiche regionali*, ma

⁴⁸⁹ G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in “Rivista AIC”, 3/2023, p. 207.

⁴⁹⁰ S. PROFETI, *Il rapporto Stato-Regioni*, cit., p. 277.

semplicemente la via amministrativamente obbligata per portare a concreto compimento i progetti approvati dalle amministrazioni statali”⁴⁹¹.

La vicenda relativa al PNRR, da questo punto di vista, sembra rappresentare un’occasione persa per un’azione di rilancio non solo del Paese, ma anche del regionalismo, che avrebbe potuto avere nuova linfa, con la possibilità per le Regioni di essere maggiormente coinvolte e responsabilizzate, riscattando la loro immagine e contribuendo al raggiungimento dei risultati da tutti tanto sperati, rispetto ai quali il governo avrebbe avuto comunque il “ruolo di garante ultimo”, anche adoperando i poteri sostitutivi di cui all’art. 12 del d.l. 77/2021⁴⁹², in chiave non sanzionatoria ma collaborativa⁴⁹³.

In tal senso, sul piano dei rapporti tra Stato e Regioni, tale vicenda mette in luce “alcune criticità strutturali”, specie sulla debolezza sui canali di raccordo istituzionale per esercitare la leale collaborazione⁴⁹⁴, in un contesto in cui “si riaffaccia invece l’idea che le politiche pubbliche nazionali non debbano essere solo una collezione di politiche pubbliche decise dai diversi territori ma il risultato di un coordinamento tra livelli di governo su grandi missioni il cui disegno parte dal livello centrale”⁴⁹⁵.

⁴⁹¹ S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia*, cit. pp. 247.

⁴⁹² *Ivi*, p. 250,

⁴⁹³ Cfr. S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO, a cura di, *Stato e sistema delle autonomie*, cit., p. 266.

⁴⁹⁴ S. PROFETI, *Il rapporto Stato-Regioni*, cit., p. 278.

⁴⁹⁵ M. BORDIGON – F. CERNIGLIA, *Regioni e autonomie locali nelle prospettive del PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO, a cura di, *Stato e sistema delle autonomie*, cit., p. 201.

2. L'insufficienza del codice della protezione civile: è necessario uno statuto dell'emergenza?

L'emergenza, si diceva, è un momento particolare non solo per il pericolo e gli effetti che di per sé è idonea a creare, ma anche perché diviene occasione per mettere in maggior luce questioni strutturali che nella quotidianità non sono percettibili in tutta la loro dimensione: “infatti l'emergenza, pur sospendendo il tempo della vita ordinaria, sopraggiunge carica delle questioni e dei problemi del passato rimasti privi di soluzione”⁴⁹⁶.

Innanzitutto alla vicenda pandemica, sono emerse alcune fragilità e carenze del sistema istituzionale e, per quanto riguarda il tema di nostro interesse, del regionalismo stesso, il quale sconta quello “squilibrio territoriale” che “è insieme la conseguenza e la causa delle altre diseguaglianze”⁴⁹⁷.

Sulle conseguenti ipotesi di revisione dell'architettura istituzionale (e costituzionali) e delle correlate opportunità e insidie, si cercherà di argomentare nei paragrafi a venire. Ora l'attenzione è volta, invece, su interventi che nascono dalle esigenze poste in evidenza dall'emergenza pandemica, ma che non comportino uno stravolgimento dell'assetto costituzionale.

Una soluzione contraddistinta da equilibrio, infatti, potrebbe sembrare quella di prevedere a livello legislativo uno statuto dell'emergenza, che disciplini settori di competenza e modalità di coordinamento e cooperazione tra governo statale e autonomie, oltre a

⁴⁹⁶ A. PAJNO, *Il PNRR fra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO, a cura di, *Stato e sistema delle autonomie*, cit., p. 282.

⁴⁹⁷ S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo*, cit., p. 268.

indicare quali siano i provvedimenti che si possono assumere, i livelli anche territoriali da coinvolgere e con che limiti esercitare i poteri straordinari. Sembrerebbe preferibile predisporre un doppio binario da attivare in base a certi presupposti straordinari, piuttosto che prevedere modifiche dell'assetto ordinario. Il rischio, in quest'ultimo caso, potrebbe essere quello di un progetto di normalizzazione volto a trasformare l'eccezionale in ordinario⁴⁹⁸, pregiudicando i diritti costituzionalmente garantiti. È vero che l'emergenza spesso si manifesta in forme diverse e a volte imprevedibili, per cui risposte tipizzate non sempre sono del tutto confacenti. In un mondo globalizzato e veloce come il nostro, però, situazioni emergenziali possono ripresentarsi repentinamente; pertanto, problemi improvvisi richiedono risposte rapide, sarebbe meglio non farsi trovare impreparati ed evitare la corsa a riempire i vuoti normativi in materia, ma essere forniti di strumenti idonei almeno per stabilire, in linea di massima, anche a fini di garanzia, l'assetto da tenere.

Il passaggio allo schema decreto legge – d.p.c.m., in fondo, è stato dettato dall'inadeguatezza dello strumento delle ordinanze di protezione civile a fronteggiare una situazione ben più grave dell'emergenza di rilievo nazionale. Come si è avuto modo di ricostruire, il Governo si trovò nella condizione di comprimere in maniera significativi diritti e libertà dei cittadini, anche presidiate da riserva di legge, pertanto, “la decisione di adottare una disciplina speciale per fronteggiare la pandemia sembra condivisibile, oltre che legittima e forse anche necessaria”⁴⁹⁹.

⁴⁹⁸ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in “Rivista AIC”, 2/2020, p. 141.

⁴⁹⁹ A. IANNOTTI DELLA VALLE – F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo*, cit. p. 736.

Ci si è chiesti allora se sia opportuno prevedere uno statuto costituzionale dell'emergenza. In questo senso, ci si sente di esprimersi in senso negativo. Difatti, come si è ricostruito nell'apposita sezione, specifiche furono le ragioni per le quali i costituenti stimarono di non inserire una clausola aperta per le situazioni emergenziali (se non il ricorso alla decretazione di urgenza), ma si tipizzò il solo stato di guerra, il che “non significa che la Costituzione non abbia pensato alla possibilità che venga a crearsi una situazione di emergenza, ma si limita a farvi riferimento attraverso specifiche previsioni o singoli istituti”⁵⁰⁰. Inoltre, l'apparato costituzionale si è dimostrato tutto sommato “in grado di sostenere l'impatto della pandemia nel rispetto del perimetro da esso tracciato”⁵⁰¹. Semmai i problemi potrebbero trarre origine da una mancata completa attuazione o dall'abuso o da una distorsione di quegli strumenti previsti in Costituzione, come, per esempio, i decreti-legge e i poteri sostitutivi.

Quanto detto non esclude la possibilità di una normazione più compiuta degli stati di emergenza, che segua, però, altre fonti. Sarà, innanzitutto, “necessario un maggiore utilizzo della legislazione ordinaria, specialmente per fornire indicazioni di carattere più generale, come quelle sulle competenze Stato-Regioni nella gestione delle pandemie, che necessitano una regolamentazione a monte che le chiarisca una volta per

⁵⁰⁰ A. BUFFARDI, *Il quadro normativo dell'emergenza alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in C. CAPOLUPO – P. MANFRELOTTO, a cura di, *Emergenza pandemica. Disciplina dell'emergenza e sospensione delle garanzie costituzionali. Un primo bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, p. 256

⁵⁰¹ S. LIETO, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2/2022, p. 758.

tutte, anche per future eventuali crisi”⁵⁰². L’opzione potrebbe ricadere su un modello legale che integri il codice di protezione civile, il quale ha una sua validità per emergenze di portata minore rispetto alla pandemia o a scenari assimilabili. Si potrebbe pensare, ad esempio, a “una legislazione dedicata alle crisi sanitarie, adottata con una procedura preferibilmente rinforzata”⁵⁰³. Quanto ai contenuti, l’esperienza di questi anni potrebbe essere una buona maestra, imparando dagli errori poi (a volte) corretti come i *deficit* sul versante del principio di legalità dei primi d.P.C.m., o dalla giurisprudenza anche costituzionale.

Per quanto riguarda il rango della fonte rinforzata, essa potrebbe costituire la giusta via di mezzo tra la rigidità costituzionale e la legge ordinaria. In questo senso, l’attivazione di uno stato di emergenza non potrebbe entrare in contrasto con le garanzie costituzionali, ma specularmente costituirebbe a sua volta, grazie alla sua maggiore forza passiva, garanzia rispetto a norme legislative e regolamentari adottate durante l’emergenza che dovrebbero necessariamente muoversi nell’alveo, nel perimetro tracciato dallo statuto. In merito, un esempio potrebbe essere tratto dalla normativa spagnola in materia di emergenza e del suo rapportarsi all’esperienza della pandemia. La Costituzione iberica, infatti, rispetto a quella italiana, presenta una più dettagliata disciplina degli stati di emergenza, con l’art. 116⁵⁰⁴ che individua addirittura tre diverse ipotesi: l’*estado de alarma*, l’*estado de excepción* e l’*estado de*

⁵⁰² A. IANNOTTI DELLA VALLE – F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo*, cit. p. 760.

⁵⁰³ I. A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, cit., p. 87.

⁵⁰⁴ Su cui, per un approfondimento, si rimanda a A. CARRO MARTÍNEZ, *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, in O. ALZAGA VILLAAMIL, (a cura di), *Comentarios a La Constitución Española de 1978*, Tomo IX, Cortes Generales, Madrid 1987, pp. 208-261

sitio. Se tra i costituenti vi era una pressoché unanime concordia sul disciplinare a livello costituzionale il regime dell'eccezione, l'ala comunista contestò l'opportunità di inserire lo stato di allarme tra quelli emergenziali, riecheggiando la previsione normativa che era stata utilizzata dal franchismo per reprimere gli oppositori⁵⁰⁵.

L'*estado de alarma* fu, infine, previsto, anche se con un impatto minore sulle libertà fondamentali rispetto alle altre due situazioni di emergenza: infatti, a differenza dell'*estado de excepción* e dell'*estado de sitio*, in occasione della cui vigenza è prevista la possibilità di sospendere alcuni diritti in base all'art. 55 CE, con l'*estado de alarma* ne è consentita la sola limitazione.

Per tale motivo, da alcuni è stata criticata la scelta di decretare in occasione della pandemia l'*estado de alarma* (associabile a "*alteraciones graves de la normalidad*", tra cui, a norma dell'art. 4, comma 1, della *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio*, i casi di crisi sanitarie e di epidemie) e non quello di *excepción*⁵⁰⁶, il quale a fronte di una sospensione di alcuni diritti avrebbe garantito "un previo dibattito ed una votazione di autorizzazione nel Congresso dei Deputati, con un ruolo più attivo di quest'ultimo rispetto a quello di ratifica successiva"⁵⁰⁷. L'*estado de*

⁵⁰⁵ R. SCICCHITANO, *Il regionalismo alla prova*, cit., p. 650. Si veda anche S. POLI, *I fondamenti costituzionali dello stato di allarme in Spagna*, in P. CARETTI - M. MORISI - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, Ricerca 2021 Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", p. 449, www.osservatoriosullefonti.it.

⁵⁰⁶ Per esempio, si rimanda a Cfr. M. FUERTES LÓPEZ, *Estado de excepción, no de alarma*, in "Diario El Mundo", 20 aprile 2020, www.iustel.com.

⁵⁰⁷ F. SPAGNOLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, in "Gruppo di Pisa", Quaderno n. 1, Fascicolo speciale monografico "L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato", agosto 2020, p. 31.

alarma è proclamato e prorogato con *reales decretos*, riguardo i quali il *Tribunal Constitucional* ha statuito la sua competenza (e non dei giudici amministrativi), a decidere, stante la loro forza di legge, sebbene siano riconducibili al potere esecutivo⁵⁰⁸. In particolare, “[l]’articolo 4 del *Real Decreto* 463/2020 ha designato il Governo come autorità competente alla gestione dell’emergenza a livello nazionale, con funzione di coordinamento e direzione nei confronti degli interventi delle *Comunidades*”⁵⁰⁹.

La sopra richiamata *Ley Orgánica 4/1981* completa il quadro, disciplinando nel dettaglio le previsioni riguardanti i tre stati emergenziali. Quella della legge organica è una fonte rinforzata prevista dall’art. 81 della Costituzione spagnola, volta a regolare ambiti considerati di particolare importanza, quali l’approvazione degli Statuti di autonomia, il regime elettorale e, appunto, l’attuazione di diritti fondamentali e libertà pubbliche. Pertanto, essa richiede, per la sua approvazione, modifica o deroga, il voto della maggioranza assoluta del Congresso, con votazione finale del progetto nel suo complesso.

Questa fonte è abbastanza interessante e, proponendo una via intermedia tra il procedimento aggravato per l’approvazione di una legge costituzionale e la derogabilità della legge ordinaria o altro atto successivo avente la stessa forza (quale, per esempio, il decreto legislativo recante il codice di protezione civile), “nell’ottica dell’introduzione di un ipotetico

⁵⁰⁸ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia 2478/2020, 4 maggio 2020, consultabile su <http://www.poderjudicial.es>

⁵⁰⁹ R. SCICCHITANO, *Il regionalismo alla prova*, cit., p. 654, ove si rimanda a F. VELASCO CABALLERO, *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, in “El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho”, 18 marzo 2020, pp. 78-87.

statuto dell'emergenza in Italia, potrebbe trattarsi di un modello cui guardare"⁵¹⁰.

In sintesi, dovrebbe essere valutata con favore l'ipotesi di introdurre uno statuto dell'emergenza, che trovi il pretesto nella crisi epidemiologica, ma che non si esaurisca con essa, dovendo prevedere, in ossequio al principio di legalità, criteri e modalità di azione per fronteggiare tutte quelle emergenze per cui si rilevino insufficienti le previsioni contenute nel codice della protezione civile. Lo statuto in parola, infine, non dovrebbe trascurare le ragioni e le opportunità connesse al regionalismo, in modo tale che il sopraggiungere di un'emergenza non comporti anche una messa in discussione del ruolo delle Regioni, che deve essere ben definito e non totalmente recessivo nei confronti delle spinte centraliste.

3. Ipotesi di riforme, anche costituzionali, nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni

3.1. Premessa metodologica: sui pericoli delle riforme strutturali concepite in contesti emergenziali

Nel presente capitolo si tenterà di dar conto brevemente delle ipotesi e proposte di riforme scaturenti – o ritornate in auge, o, al contrario, messe tra parentesi – dall'emergenza pandemica.

Prima, però, sembra corretto avanzare una premessa metodologica che guida le considerazioni a venire. Secondo questo punto di vista, potrebbe risultare sconveniente procedere a riforme durante le emergenze. In tempo di crisi, sull'onda della paura e della poca lucidità, è difficile ben ponderare quali siano le scelte più opportune. L'emergenza, infatti, è “una

⁵¹⁰ R. SCICCHITANO, *Il regionalismo alla prova*, cit., p. 650.

stagione che si proietta oltre se stessa e diviene contemporaneamente preoccupazione e speranza per il futuro”⁵¹¹.

Trattandosi, quelle di cui si parlerà nel prosieguo, di ipotetiche riforme costituzionali o quantomeno dell’architrate di equilibri tra differenti organi e, quindi, qualcosa che va a impattare notevolmente con l’assetto istituzionale e con l’organizzazione del potere, sarebbe il caso di prendersi il tempo per riflettere sulla loro opportunità e sulle varie implicazioni connesse, al di là di quella che potrà poi essere la decisione definitiva.

Cambiamenti sistematici andrebbero, semmai, realizzati a bocce ferme, con la calma necessaria, col dovuto distacco e non sull’onda dell’emozione, con ancora negli occhi le immagini dei mesi più drammatici. Le riforme si realizzano in “tempo di pace”, cercando di non confondere lo straordinario con l’ordinario, poiché ciò “può apparire necessario nell’emergenza spesso risulta inaccettabile in condizioni di normalità”⁵¹². Pertanto, è “appena le cose volgeranno per il bello, riacquisita la tranquillità istituzionale” che si potrà “mettere a punto un sistema per future situazioni eccezionali”⁵¹³ e apportare i dovuti aggiustamenti agli assetti unitari.

Bisognerebbe, poi, evitare che le Regioni e il regionalismo, come teoria ad esse sottesa, non vengano inghiottiti da un dibattito miope e a tratti schizofrenico, che li ha coinvolti nella già richiamata “visione congiunturale” su cui Ruggeri ha avuto modo di esprimersi. In base a tale visione, le Regioni sono state loro malgrado al centro dell’attenzione con

⁵¹¹ A. PAJNO, *Il PNRR fra Stato e autonomie*, cit., p. 282.

⁵¹² A. MORELLI – A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in “Diritti regionali”, editoriale fasc. 2/2020, p. 6.

⁵¹³ I. A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, cit., p. 99.

le più eterogenee proposte - in base quasi alla moda del momento, al gradimento dei sondaggi e alle contingenze politiche - che potevano spaziare dall'accrescimento delle competenze, al loro ridimensionamento sino alle più radicali ipotesi di abolizione.

Ecco così che lo spazio di manovra destinato alle Regioni ciclicamente diviene, a seconda degli umori anche dell'opinione pubblica, opportunità da sfruttare per affrontare al meglio, in maniera più prossima, le problematiche della comunità ed evitare le inefficienze del livello centrale ovvero pericolo di spreco di risorse pubbliche. Senza mezze misure le Regioni e il regionalismo stesso divengono, quindi, panacea o causa di tutti i mali del sistema Paese.

La verità, verrebbe da dire riprendendo un vecchio adagio, sta nel mezzo, nel senso che quello dello Stato regionale è, in fin dei conti, un assetto istituzionale, non necessariamente migliore o peggiore di altri, ma che deve essere riempito di contenuti e non trattato, nel bene o nel male, come un feticcio. La discussione su di esso, invece, dovrebbe conservare un certo equilibrio nelle posizioni, tentando di distinguere tra le eventuali colpe delle persone che coprono determinati ruoli e i difetti del modello istituzionale, attivando i circuiti della responsabilità politica o delle riforme di sistema in base alle reali esigenze senza confondere gli uni con le altre.

3.2 Nuovo riparto delle competenze o migliori forme di coordinamento?

Le tendenze centraliste non possono che riverberarsi in ipotesi di accentramento delle competenze.

Anche in questo caso, ci troviamo in uno di quei moti opposti e contrari che hanno contraddistinto le oscillanti vicende del regionalismo. Infatti, solo nel 2001 da un riparto per materie in senso statalistico, si è

passati con la riforma del titolo V della Costituzione a un riparto, quello dell'art. 117, tipico, come tecnica normativa, degli Stati federali, ossia con l'enumerazione delle competenze statali e delle materie di legislazione concorrente, lasciando alle Regioni tutte le competenze residuali. Si era in una stagione politica in cui il federalismo sembrava una via di prosperità ed efficienza da praticare senza indugio. Sensazione probabilmente venuta meno da lì a poco, quando si è cercato di mitigare il decentramento con gli interventi della Corte costituzionale (dottrina delle competenze trasversali)⁵¹⁴.

Con l'emergenza pandemica, come si diceva, si sono puntualmente alzate le voci di coloro i quali propendevano per un accentramento delle competenze, soprattutto, per quanto riguarda il tema della sanità, dal momento che i vari sistemi regionali avevano manifestato una certa vulnerabilità. Ad esempio, l'ex ministro Orlando⁵¹⁵ (ma non si è trattato certamente dell'unico) nei primi mesi dell'emergenza si è trovato ad affermare che una delle prime riforme da realizzare, una volta usciti dalla crisi, avrebbe dovuto essere quella riguardante la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Ovviamente, tra queste materie rientrava la sanità, che dopo aver subito per anni numerosi tagli delle risorse, con l'emergenza è tornata ad acquisire un'attenzione, anche mediatica, centrale.

⁵¹⁴ Cfr. F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in "Le Istituzioni del Federalismo", 1/2007, pp. 11ss.

⁵¹⁵ Intervista rilasciata a La Stampa dal titolo "*Andrea Orlando: «La Sanità torni al governo, questa la prima riforma dopo la crisi»*", 2 aprile 2020. A stretto giro di posta e con opinione concorde è arrivata l'intervista rilasciata dal Prof. Cassese a Il Messaggero dal titolo "*Coronavirus, Cassese: «Le Regioni fanno troppe cose e male, il servizio sanitario dev'essere nazionale»*", 3 aprile 2020.

La rivendicazione in senso centralistico di tale prerogativa comporterebbe uno scossone negli equilibri tra Stato e Regioni, in quanto si andrebbe a intaccare una materia come la sanità che, seppure di legislazione concorrente (per cui si può sostenere che “le regioni non sono ‘sovrane’ nel gestire la sanità pubblica”⁵¹⁶), rappresenta da anni il capitolo di spesa più importante del bilancio regionale. Dalla sottrazione di questa competenza il regionalismo verrebbe, se non messo in dubbio e svuotato di senso, quantomeno fortemente ridimensionato.

D'altronde, non si ha la certezza che l'accentramento della gestione del sistema sanitario sia la soluzione che garantisca i migliori risultati. In fondo, dal 1978 in poi, con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, basato sul ruolo fondamentale delle Regioni e che ha sostituito il sistema mutualistico, si è assistito a un netto miglioramento delle prestazioni fornite ai cittadini⁵¹⁷. Rischiare di compromettere un sistema che comunque ha garantito buoni risultati nell'accesso universalistico alle cure a causa di una riforma affrettata sarebbe pericoloso, considerando che l'uniformazione a livello nazionale molto spesso si è dimostrata essere al ribasso, piuttosto che procurare miglioramenti dei servizi. Il timore che ha spinto a un *lockdown* nazionale è stato quello di un collasso del sistema sanitario meridionale, con effetti nefasti. Se è necessario indagare le cause del divario tra i singoli sistemi sanitari locali al fine di ipotizzarne una graduale soluzione, quest'ultima non dovrebbe comportare l'abbandono di un modello, quello del S.S.N., in grado di garantire, anche con esempi di eccellenza, il diritto alla salute. Semmai, più che su un trasferimento

⁵¹⁶ E. LONGO, *Episodi e momenti*, cit., p. 405.

⁵¹⁷ R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in “laCostituzione.info”, 3 aprile 2020.

delle competenze, l'attenzione andrebbe posta sull'assegnazione di congrue risorse finanziarie, materiali e, soprattutto, umane, che assicurino una gestione efficiente. Bisogna poi dire che quando le falle di alcune Regioni sono state gestite a livello centrale, per mezzo dei commissari straordinari, questi hanno (talvolta) risolto i problemi dei bilanci, ma molto spesso attraverso tagli e quindi a scapito dei cittadini che vedono peggiorare i già deficitari servizi⁵¹⁸. Pur non potendosi negare, talora, la presenza a livello regionale di inefficienza e sprechi, la responsabilità è da condividere con il Governo centrale, “che non esercita affatto il ruolo che la Costituzione gli assegna”, quello di “svolgere un monitoraggio costante delle prestazioni e della qualità dei servizi”⁵¹⁹.

Probabilmente, prima di ipotizzare cambiamenti e riforme della Costituzione, bisognerebbe chiedersi se sia possibile rinvenire una soluzione nella sua finalmente piena applicazione, esplorandone e sfruttandone le potenzialità. Infatti, sembra che non ci si renda conto del fatto che “già oggi lo Stato dispone di strumenti che gli consentono di imporre indirizzi unitari o, comunque, di intervenire in determinate situazioni con scelte unitarie”⁵²⁰. Bisogna, per prima cosa, tenere in debita considerazione il fatto che ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., lo Stato abbia competenza legislativa esclusiva nello stabilire i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. In ambito di individuazione dei livelli essenziali di assistenza (gli ormai famosi LEA), dal 2001 si sono registrati solo due provvedimenti: il d.p.c.m. del 29 novembre 2001 e quello del 12 gennaio 2017, che lo ha

⁵¹⁸ *Ibidem.*

⁵¹⁹ *Ibidem.*

⁵²⁰ A. MORELLI – A. POGGI, *Le Regioni per differenziare*, cit., p. 1.

sostituito. In una materia così delicata, contraddistinta dalle trasformazioni indotte da un veloce progresso scientifico e da esigenze mutevoli, sarebbe utile che gli interventi fossero costanti⁵²¹. In aggiunta a ciò, non basta determinare gli standard delle prestazioni, ma occorre verificare la loro effettiva applicazione con attenzione, non soltanto quando a livello mediatico sono segnalati casi di evidente malasana⁵²².

Un modo per rendere più coerenti e veloci i rapporti tra Stato e Regioni sarebbe quello della legge-quadro, strumento previsto dall'art. 117, comma 3, Cost.; sarebbe opportuno che lo Stato emanasse una legge contenente i principi generali in materia di tutela della salute, con norme precise sul *modus operandi* da adottare da parte delle autorità statali, regionali, e locali in caso di caso di epidemia e altre emergenze sanitarie⁵²³.

In conclusione, più che interrogarsi sulla statica delle competenze – nell'ambito delle quali una proposta interessante potrebbe essere quella di “tenere distinti i due piani, quello della gestione delle emergenze sanitarie derivanti da malattie infettive da quello della gestione ordinaria della sanità”⁵²⁴-, una soluzione utile e dirimente sembra non poter prescindere dalla dinamica dei rapporti tra i vari livelli, sui loro raccordi⁵²⁵, e sulla loro capacità di dialogare, coordinarsi e collaborare.

3.3 La clausola di supremazia

⁵²¹ *Ivi*, p. 2.

⁵²² R. BIN, *Caro Orlando*, cit.

⁵²³ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., par. 2.

⁵²⁴ C. NEGRI, *Le relazioni*, cit., p. 386.

⁵²⁵ *Amplius* C. TUBERTINI, *La questione dei raccordi tra centro e autonomie*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO, a cura di, *Stato e sistema delle autonomie*, cit., pp. 77ss.

Altra proposta di riforma tornata in auge con l'avvento dell'emergenza, è stata quella di introdurre in Costituzione la cosiddetta clausola di supremazia, strumento utile, secondo i suoi fautori, a garantire l'unità dell'ordinamento di fronte a particolari situazioni. Una di queste, sicuramente, avrebbe potuto essere quella di emergenza come nel caso della pandemia.

Invero, la clausola di supremazia, che riprende lo schema tipico previsto negli Stati federali, era già stata prevista nella riforma costituzionale Renzi – Boschi, bocciata dal corpo elettorale a seguito del referendum confermativo de 4 dicembre 2016. In quel caso al quarto comma del così riformulato art. 117 Cost. si sarebbe previsto che “su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”.

L'ipotesi di introdurre una clausola di supremazia, così come, del resto, l'impianto complessivo della riforma costituzionale, ha diviso la dottrina⁵²⁶. Taluni, infatti, scorgevano nella clausola “un contributo alla chiarezza”⁵²⁷, uno strumento “davvero indispensabile per garantire il funzionamento corretto del sistema data, appunto, la incontestabile impossibilità di una separazione rigida e netta delle competenze, e la incapacità di un assetto basato su di essa a garantire la realizzazione di esigenze unitarie anche imprevedibili e non predeterminabili

⁵²⁶ Cfr. A. FORMISANO, *La gestione dell'emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull'A.S. 1825 e effetti sul regionalismo differenziato*, in “Nomos”, 2/2020, pp. 35ss.

⁵²⁷ C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in “Astrid Rassegna”, 7/2014, p. 12

specificamente”⁵²⁸. Per altri, invece, la clausola, lungi dal ridurre la conflittualità tra Stato e Regioni⁵²⁹, sarebbe potuta diventare una “clausola-vampiro”⁵³⁰, un “*passpartout* per comprimere ogni tipo di autonomia regionale”⁵³¹, col rischio che potesse essere utilizzata “per finalità riconducibili al perseguimento e alla tutela dell’indirizzo politico di maggioranza”⁵³².

Al principio dell’emergenza, con la proposta di legge costituzionale del 4 marzo 2020, recante “Introduzione dell’articolo 116-bis e modifica all’articolo 117 della Costituzione, in materia di conferenze per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali e di clausola di supremazia statale”, si è tentata la modifica dell’art. 117 Cost. introducendo un nuovo comma finale per il quale “Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la legge statale può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale”.

La differenza che salta all’occhio è quella per cui, rispetto al testo della Renzi-Boschi, in questo caso per attivare la clausola è

⁵²⁸ A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in “Rivista AIC”, Osservatorio costituzionale aprile 2014, p. 9.

⁵²⁹ G. M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in “Federalismi”, 8/2014, p. 13.

⁵³⁰ A. D’ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in “Rivista AIC”, 2/2015, p. 14.

⁵³¹ L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in “Le Regioni”, 1/2015, p. 308.

⁵³² S. ARU, *La clausola di supremazia statale nel Ddl di revisione costituzionale: si scrive “interesse nazionale”, si legge “indirizzo politico-governativo”*, in “Costituzionalismo.it”, 1/2016, p. 65.

necessario un previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. In effetti, la riforma è accompagnata, tramite l'ipotesi dell'introduzione dell'art. 116-*bis*, dalla costituzionalizzazione della Conferenza “per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese”. In tal modo si appresterebbe un “bilanciamento alla deriva centralista del sistema”⁵³³. Nella Renzi-Boschi, invece, tale clausola, coerentemente con quanto accade negli Stati federali, ma accompagnata dalla riduzione delle materie di competenza legislativa regionale, era legata al nuovo sistema istituzionale che avrebbe previsto un Senato delle autonomie col superamento del bicameralismo perfetto.

Ciò che, invece, sembra accomunare le due proposte è l'equivoco “semantico” di fondo, per cui quella congegnata per come descritto rappresenterebbe più una clausola di necessità – quale previsione costituzionale che consente al Governo di derogare al riparto di competenze – che una clausola di supremazia, la quale “negli ordinamenti federali, non serve a sottrarre competenze alle *constituent units* o a consentire alla federazione di legiferare fuori della sua competenza, bensì a risolvere le antinomie legislative tra due norme, una federale e una regionale, e trova applicazione quando l'antinomia non è risolvibile sulla base delle regole della competenza”⁵³⁴

Anche nel 2020, la proposta, che poi non ha avuto esito, non ha mancato di dividere i commentatori. Per alcuni la necessità di una revisione era stata resa evidente dall'inerzia nell'utilizzo di strumenti

⁵³³ A. FORMISANO, *La gestione dell'emergenza*, pp. 40ss.

⁵³⁴ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in “Diritti regionali”, 1/2024, p. 155, in particolare v. nota 55.

come le leggi di principio *ex art. 117* e i poteri sostitutivi⁵³⁵ (sebbene si possa controbattere che ciò potrebbe essere dipeso “da ragioni politiche, dovute al timore di provocare una rottura istituzionale in un momento drammatico”⁵³⁶) e avrebbe perseguito ragioni di certezza politica e dato stabilità alla giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza 303 del 2003, sulla chiamata in sussidiarietà⁵³⁷.

Secondo altri, invece, l’intervento “non appare affatto necessario, perché il governo ha tutto il potere necessario per far prevalere la sua volontà su quella delle Regioni; semmai, si tratta di comprendere se è quello che vuole, piuttosto che attribuire ad altri la responsabilità dei problemi”⁵³⁸ manifestatesi con la pandemia. Inoltre, si è sostenuto che proporre un modello mutuato dalla Repubblica tedesca non fosse del tutto confacente, non cogliendo le radicali differenze tra i due ordinamenti “sul piano della genesi storica; dell’impianto sistematico e della sua evoluzione; e, soprattutto, della maturità delle relazioni intergovernative”⁵³⁹.

3.4 L’autonomia differenziata

La situazione si è inserita in un momento nel quale era vivo il dibattito sull’attribuzione di ambiti di autonomia differenziata di alcune

⁵³⁵ Cfr. M. VILLONE, *La supremazia ha bisogno di finanziamenti*, in *Il Manifesto*, 4 aprile 2020.

⁵³⁶ G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra Governo e Regioni*, cit., p. 20.

⁵³⁷ A. FORMISANO, *La gestione dell’emergenza*, p. 39.

⁵³⁸ S. MANGIAMELI, *La gestione dell’emergenza: Stato o Regioni oppure Stato e Regioni?*, in “Treccani.it”, 22 novembre 2020.

⁵³⁹ E. D’ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in “Osservatorio sulle fonti”, fasc. spec./2020, p. 584.

Regioni⁵⁴⁰. Si è trattato, tra l'altro per un'amara coincidenza, proprio delle tre tra le Regioni più colpite nella prima fase dal Coronavirus⁵⁴¹, ossia la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna, che hanno intrapreso nel 2017, l'iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.⁵⁴², per il riconoscimento di maggior ambiti di autonomia, assicurando, così, l'attuazione dei principi di adeguatezza e sussidiarietà in considerazione delle specificità, delle esigenze e della vocazione territoriale di ciascuna Regione⁵⁴³. Una delle materie di maggior rilievo, in cui si rivendicava autonomia era proprio quella della sanità, per ottenere una maggiore flessibilità organizzativa e di spesa.

Ad onor del vero, anche senza ricorrere alla procedura di cui all'art. 116, comma 3 Cost. – recante “la possibilità di una differenziazione istituzionalizzata delle competenze delle regioni a statuto ordinario” che “non è un portato dell'originaria configurazione del disegno costituzionale, essendo stata introdotta [...] con la riforma del titolo V

⁵⁴⁰ Per una ricostruzione sulle iniziative intraprese negli ultimi anni volte al raggiungimento del regionalismo asimmetrico, si rinvia a S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 123ss.

⁵⁴¹ Come ha evidenziato C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona “gialla”*, in “laCostituzione.info”, 2 marzo 2020.

⁵⁴² Su cui, tra gli altri, A. MORELLI, *Commento all'art. 116 Cost.*, in F. Clementi – L. Cuocolo - F. Rosa F. - G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna 2018, vol. II, pp. 325-331; per un raffronto col sistema spagnolo si rinvia a D. DOMINICI - G. FALZEA - G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano 2004 e A. MASTROMARINO - J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e il caso spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano 2009.

⁵⁴³ L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in “Diritti regionali”, 1/2020, p. 407.

realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001”⁵⁴⁴ - nel corso degli anni si è verificata una proliferazione di molteplici modelli di erogazione delle prestazioni sanitarie, aggravando il divario tra le diverse aree del Paese⁵⁴⁵ circa la qualità del servizio posto a tutela del bene salute. Certamente, in un sistema regionalistico non può mancare la differenziazione, per una ragione di ordine, si potrebbe dire, ontologico: “il regionalismo, infatti, è, *pour cause*, differenziazione, altrimenti non avrebbe motivo di esistere”⁵⁴⁶. La differenziazione, infatti, è effetto quasi inevitabile della scelta costituzionale di affidare alle realtà regionali alcune decisioni destinate ad incidere sulla vita di tali comunità⁵⁴⁷. L’importante è verificare quale sia il limite di questa differenziazione e che essa non sfoci nella disuguaglianza dei cittadini⁵⁴⁸, in base alla parte d’Italia in cui vivono, nella qualità di un servizio e nell’accesso a un diritto di fondamentale importanza come quello della salute.

Con la pandemia si era temporaneamente sopita la spinta per l’autonomia differenziata, ma con la conclusione della fase più critica dell’emergenza e il successivo avvento del governo Meloni, il tema è tornato a ricevere attenzione, inserito nel programma di riforme, insieme alla parallela introduzione del cd. “premierato”⁵⁴⁹ quali elementi

⁵⁴⁴ M. CALAMO SPECCHIA, *L’autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in “Rivista AIC”, 5/2023, p. 33.

⁵⁴⁵ L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria*, cit., p. 408

⁵⁴⁶ A. MORELLI – A. POGGI, *Le Regioni per differenziare*, cit., p. 3.

⁵⁴⁷ *Ibidem*.

⁵⁴⁸ Su tali rischi, M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019

⁵⁴⁹ In merito, in A. MORELLI, *Editoriale. L’autonomia differenziata alla vigilia dell’approvazione: è possibile un’attuazione ragionevole dell’art. 116, co. 3, Cost.?*, in “Diritti regionali”, 1/2024, p. 1 si è ricostruito: “A chi paventa il prodursi di una «secessione

dell'accordo tra le forze politiche di maggioranza. Pertanto, con il c.d. ddl Calderoli (AS 615)⁵⁵⁰, “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. Se per alcuni, seppur con certi limiti, è da valutarsi positivamente che si sia messo “finalmente mano all’attuazione del 116, comma 3, attraverso l’adozione di una legge di attuazione della norma costituzionale”⁵⁵¹, per altri “[l]a legge appare non necessaria, dato che proprio l’ultima disposizione recupera gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo nella passata legislatura, dimostrando così che il procedimento delle intese ben può prescindere da questo testo normativo”⁵⁵². In tal senso, si è parlato di “evidente *plusvalore politico* dell’iniziativa”⁵⁵³.

In questa sede non si entrerà nello specifico delle disposizioni di cui al disegno di legge governativo, ma pare utile riaffermare come il principio di differenziazione sia declinazione del principio costituzionale dell’eguaglianza sostanziale⁵⁵⁴, per cui “qualunque forma di asimmetria delle Regioni a Statuto ordinario, anche la più spinta, deve inquadrarsi nel

dei ricchi» (secondo l’arcinota, suggestiva formula di G. Viesti) si contrappone chi vede, invece, nella differenziazione un’opportunità di rilancio del regionalismo italiano e addirittura la possibilità di realizzare un assetto istituzionale idoneo a compensare, sul piano della distribuzione territoriale dei poteri, l’accentramento che potrebbe determinarsi con l’approvazione della riforma sul c.d. «premierato»”.

⁵⁵⁰ Su cui, A.I. ARENA, *Il procedimento di cui all’art. 116, co. 3, Cost. Brevissime notazioni a margine della proposta di legge AS n. 615*, in “Diritti regionali”, 1/2024, pp. 278-293.

⁵⁵¹ A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in “Federalismi”, 3/2024, p. V.

⁵⁵² C. BUZZACCHI, *L’autonomia differenziata: un’analisi del ddl Calderoli*, in “laCostituzione.info”, 6 marzo 2024.

⁵⁵³ A. MORELLI, *Editoriale. L’autonomia*, cit., p. 2.

⁵⁵⁴ M. CALAMO SPECCHIA, *L’autonomia differenziata*, cit., p. 33.

principio unitario, che si estrinseca nell'eguaglianza sostanziale dei territori e nella solidarietà e coesione sociale, economica e territoriale (art. 5 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Costituzione)⁵⁵⁵. Infatti, il regionalismo italiano, nato anche per affrontare la cd. “questione meridionale”, pur valorizzando autonomie e peculiarità locali, ha il fine di “rendere omogenei i territori regionali in un quadro di unità giuridica e di unità economica”⁵⁵⁶. In questo senso dovranno assumere un ruolo importante gli “indispensabili strumenti perequati”, fungendo “da volano per una implementazione di dinamiche sussidiarie di differenziazione”⁵⁵⁷.

Ad assurgere particolare rilevanza è, poi, la corretta individuazione (che sconta una “persistente criticità definitoria”⁵⁵⁸) dei LEP che, a partire, dal governo Conte II sono stati “considerati necessariamente preliminari a un eventuale trasferimento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, creando così, pur non essendo costituzionalmente previsto, “un legame tra clausola di asimmetria e lett. m) dell’art. 117, co. 2, della Costituzione”⁵⁵⁹. In continuità a ciò, l’ultima proposta in parola è stata preceduta da alcune disposizioni inserite nella legge di bilancio 2023 che legano l’individuazione dei livelli essenziali alla “completa attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni” (comma 791 della legge 29 dicembre 2022, n. 127). In questa scia, nel ddl

⁵⁵⁵ *Ivi*, p. 36.

⁵⁵⁶ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 167.

⁵⁵⁷ M. BELLETTI, *Un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo quale strumento di razionalizzazione dell’assetto istituzionale*, in “Diritti regionali”, 1/2024, p. 21

⁵⁵⁸ Cfr. C. B. CEFFA, *I Lep all’orizzonte? Le persistenti criticità definitorie dei livelli essenziali delle prestazioni e le inevitabili implicazioni sul fronte della (mancata) perequazione regionale*, in “Diritti regionali”, 1/2024, pp. 372ss.

⁵⁵⁹ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 125ss.

in esame, all'art. 1, comma 2, si prevede che “[1]’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all’articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell’articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall’articolo 119 della Costituzione”.

Inoltre, la circostanza per cui l’avviato *iter* per il regionalismo differenziato possa essere letto in chiave antitetica rispetto alle precedenti proposte di accentramento competenziale in favore dello Stato, è ulteriore conferma di come l’uso congiunturale dell’autonomia abbia “condizionato l’intero sviluppo del regionalismo nel nostro Paese, le cui varie ‘stagioni’ sono state segnate da una continua oscillazione tra paradigmi opposti”⁵⁶⁰.

Infine, per quanto riguarda lo specifico istituto, ma con un concetto che potrebbe in qualche modo essere esteso al regionalismo tutto,

⁵⁶⁰ A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell’autonomia territoriale*, Testo riveduto e aggiornato dell’intervento svolto al seminario su *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie: alla ricerca di un modello*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 20 giugno 2019, in “Diritto pubblico europeo, Rassegna on-line”, n. speciale 2/2019, p. 19.

“[a]ffinchè la differenziazione sia uno strumento dell’eguaglianza sostanziale e non un problema per la stessa, è necessario che la sua attuazione risulti ragionevole, che cioè sia adeguata ai fatti e coerente con il quadro dei principi costituzionali”⁵⁶¹.

3.5. *Il bicameralismo imperfetto*

Un altro degli elementi cardine della naufragata riforma Costituzionale Renzi-Boschi è quello rappresentato dall’ipotesi di introduzione di un bicameralismo imperfetto⁵⁶². La scelta del bicameralismo paritario è stata frutto di un compromesso, come del resto tutto l’architettura costituzionale della nuova Repubblica, faticoso in Assemblea costituente⁵⁶³. Anche la formula “generica, ambigua, polivalente”⁵⁶⁴ adottata nell’art. 57 non pone i senatori come rappresentanti delle autonomie, ma semplicemente designa che la loro elezione avviene “su base regionale”.

⁵⁶¹ A. MORELLI, *Editoriale. L’autonomia differenziata*, cit., p. 5.

⁵⁶² Per un approfondimento sul tema, si veda A. MORELLI – G. MOSCHELLA (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.

⁵⁶³ M. RUBECHI, *La forma di governo dell’Italia Repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in F. CORTESE - C. CARUSO - S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea Costituente*, Franco Angeli, Milano 2018, pp. 194ss. Si veda anche G. MOSCHELLA, *La trasformazione del Senato della Repubblica nell’ordinamento costituzionale. Dal dibattito in Assemblea Costituente alla fine del bicameralismo paritario*, in G. Bottaro - Vittoria Calabrò, (a cura di) *Democrazia e sistema bicamerale. teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali*, Dipartimento Scienze Politiche e delle relazioni internazionali (DEMS), Palermo 2015, pp. 247ss.

⁵⁶⁴ Come sostenuto in T. MARTINES, *Le Camere*, in *Commentario della Costituzione, tomo I: Art. 56-58*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma 1984, p. 90.

Scelta, nel corso degli anni, messa in discussione (parlandosi persino del bicameralismo come “uno dei nodi irrisolti della Costituzione italiana”⁵⁶⁵) con ipotesi di passaggio al monocameralismo o di differenziazioni tra i compiti delle due Camere⁵⁶⁶. Nel disegno di riforma del 2016, si delinea un meccanismo di elezione indiretta per cui “il Senato non gode della posizione costituzionale di rappresentante della Nazione bensì della funzione di rappresentare le istituzioni territoriali, con una composizione eterogenea, formata da tre tipologie di Senatori portatori di interessi diversificati: i consiglieri regionali, scelti in modo da rispecchiare la volontà elettorale espressa nelle elezioni dei consigli regionali; i sindaci, per i quali non opera la clausola della rappresentatività della volontà elettorale territoriale, i cinque senatori di nomina presidenziale”⁵⁶⁷.

Il passaggio ad un bicameralismo imperfetto avrebbe potuto comportare due effetti in qualche modo utili in occasione della pandemia: da un lato, il superamento della doppia approvazione conforme dei testi legislativi (che, comunque, dovrebbe essere strumento di maggior garanzia, controllo e attenzione rispetto a un testo che deve essere votato da entrambi i rami del Parlamento) e quindi il fenomeno della cd. “navette legislativa”, che può dirsi abbia come suoi corollari l’abuso della

⁵⁶⁵ A. BARBERA, *I parlamenti. Un’analisi comparativa*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 37.

⁵⁶⁶ Tra le prime elaborazioni in dottrina si segnala N. OCCHIOCUPO, *La “camera delle regioni”*, Giuffrè, Milano 1975, mentre il tema ha suscitato maggior interesse dopo la svolta politico-istituzionale del 1993 cfr. G. TARLI BARBIERI, *La questione della rappresentanza delle autonomie in Parlamento*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO, a cura di, *Stato e sistema delle autonomie*, cit., pp. 167ss.

⁵⁶⁷ M. CALAMO SPECCHIA, *Un’analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in “Rivista AIC”, 3/2016, p. 11.

decretazione d'urgenza e, a catena, il ricorso ai d.p.c.m. durante l'emergenza per motivi di maggiore celerità; dall'altro, rappresentare maggiormente le istanze dei territori e garantire un miglior canale di raccordo tra centro e periferia. Pertanto, c'è chi in tale circostanza ha stimato “imprescindibile una riforma del sistema bicamerale che renda effettivo il dialogo tra Stato e Regioni [...] attraverso l'istituzione di un Senato delle autonomie o, ancor meglio, di un Senato delle Regioni (soluzione maggiormente in linea con gli esempi offerti dagli ordinamenti federali, in cui la seconda Camera permette agli enti territoriali dotati di potere legislativo di partecipare al procedimento legislativo statale, rappresentando anche gli enti locali), al fine di garantire la partecipazione di queste ultime all'approvazione delle leggi dello Stato”⁵⁶⁸. Bisogna, comunque, tenere in conto come anche in caso di una riforma del sistema parlamentare in senso federale, non avrebbe perso valore una formalizzazione delle Conferenze, in quanto “non sarebbe venuta meno l'esigenza di sedi concertative tra esecutivi, proprio in considerazione dell'importanza del preventivo dialogo tra governi statali, regionali e locali”⁵⁶⁹.

Anche rispetto alla già esaminata questione del (mancato?) ruolo delle Regioni con riferimento alle scelte “a monte” di indirizzo del PNRR, una delle possibili motivazioni potrebbe essere la mancanza del Senato come Camera delle Regioni, che negli Stati federali “è un elemento decisivo per dare voce ai territori *già* nel procedimento *legislativo*”, mentre in Italia il Senato non ha differenze sostanziali con la Camera bassa

⁵⁶⁸ G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra Governo e Regioni*, cit., p. 22.

⁵⁶⁹ C. TUBERTINI, *La questione dei raccordi*, cit., p. 79.

quanto a composizione e poteri, replicando “le medesime logiche politico-partitiche”⁵⁷⁰.

Il percorso di riforma, però, sembra andare in senso opposto, nonostante per un momento si fosse affacciata “l’ipotesi di trasformare il Senato in una Camera rappresentativa delle autonomie regionali (o delle autonomie territoriali *tout court*)” magari da correlare a una ripresa del processo precedentemente descritto di autonomia differenziata⁵⁷¹. Infatti, si è data continuità a quegli interventi che “hanno eliminato i pochi elementi di differenziazione tra i due rami del Parlamento”. In tal senso, va nella direzione del rafforzamento del bicameralismo paritario la legge cost. 1/2021, che ha equiparato l’elettorato attivo dei due rami del Parlamento⁵⁷².

Parimenti, effetti in qualche modo distorsivi e forieri di disequaglianze per quanto riguarda la rappresentanza dei territori in Senato possono registrarsi con la legge cost. 1/2020, che, attraverso il taglio del numero dei senatori e dei seggi garantiti alle Regioni, determina “un ulteriore ampliamento della ‘forbice’ in termini di rappresentanza tra la Regione più popolosa (la Lombardia) e quelle più piccole, passando da un rapporto da 1 a 7 a uno ancora più alto (1 a 10)”⁵⁷³.

Per taluni, però, tale effetto potrebbe diventare occasione per far sorgere la necessità di un superamento del bicameralismo paritario. Infatti,

⁵⁷⁰ S. PARISI, *PNRR e meccanismi di raccordo*, cit., p. 260.

⁵⁷¹ A. MORELLI – L. TRUCCO, *Editoriale. Taglio del numero dei parlamentari e rappresentanza territoriale e politica. Le prossime riforme auspicate e auspicabili*, in “Diritti regionali”, 3/2020, p. 5.

⁵⁷² G. TARLI BARBIERI, *La questione della rappresentanza*, cit., p. 162.

⁵⁷³ *Ivi*, p. 166, ove si riprende E. GIANFRANCESCO, *Art. 57*, in F. Clementi - L. Cuocolo -F. Rosa - G.E. Vigevani a cura di, *La Costituzione italiana*, Il Mulino, Bologna 2021, vol. II, p. 38.

“il fatto che la riduzione dei parlamentari porti a un eccessivo sacrificio della rappresentanza di alcuni territori regionali, e non a una maggiore efficienza nel funzionamento delle due Camere, induce a ritenere ancora più urgente una riforma del bicameralismo perfetto: riforma che tenga conto della rappresentanza delle realtà territoriali, attraverso l’istituzione di una Camera delle autonomie o, preferibilmente, di un Senato delle Regioni, in grado di dare voce ai territori regionali e agli enti locali in essi compresi”⁵⁷⁴.

⁵⁷⁴ G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra Governo e Regioni*, cit., p. 22.

CONCLUSIONI. Vecchie e nuove emergenze. Il regionalismo ai margini di fronte alle sfide globali?

All'esito del presente lavoro di ricerca, si tenteranno di tracciare alcune pur brevi conclusioni.

Nel corso di queste pagine si è potuto riscontrare come i temi del regionalismo, quale materia di studio e assetto istituzionale, e quello dell'emergenzialità, quale evento fuori dall'ordinario e condizione in grado di mettere in pericolo e in crisi l'ordinamento, siano strettamente intrecciati e influenzati tra loro.

Difatti, l'emergenza pandemica, quale esempio concreto trattato per contestualizzare la problematica in questione, ha certamente avuto influssi, per quanto riguarda la tematica di nostro interesse, sulla distribuzione territoriale del potere, sulle competenze legislative e amministrative di Stato e Regioni, sul ruolo assunto dalle autonomie e sui loro rapporti col governo centrale. Inoltre, come si è avuto modo di discutere nell'ultimo capitolo, l'emergenza, dopo il suo superamento, diviene momento di riflessione sull'esigenza di riforme, considerando i momenti di crisi come momenti di disvelamento di inadeguatezze dell'ordinamento e, quindi, anche del sistema regionale. In tal senso, è stato sostenuto che “è possibile apprezzare come l'assetto attuale della geografia del potere nel nostro ordinamento presenti delle evidenti criticità, alcune delle quali sembrano peraltro avere assunto, nel corso degli anni, carattere ‘quasi-strutturale’”⁵⁷⁵.

Pertanto, ci si deve domandare se il regionalismo abbia sufficienti margini di resilienza, se possa reggere la pressione determinata

⁵⁷⁵ P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in “Rivista AIC”, 3/2019, p. 240.

non solo dall'emergenza pandemica, ma dell'emergenzialità in generale. Un'emergenzialità che spesso assume dimensioni – la pandemia ci insegna – che superano sia quella regionale che quella nazionale. Il contesto che viviamo vive di fenomeni globali e di interconnessioni a livello più ampio; la riprova è, per esempio, desumibile dalla circostanza per cui “l'economia dell'ultimo secolo si è progressivamente sviluppata seguendo traiettorie che non sono quelle tracciate dalla sagoma dello Stato sovrano e delle forme di organizzazione politica territoriale interna o esterna ad esso”⁵⁷⁶.

Ciò comporta una risposta che investe due ordini di motivazioni. Da un lato, occorre evidenziare come sia non solo ingeneroso, ma anche privo di pieno fondamento ritenere che le cause delle difficoltà incontrate da ordinamenti statali interessati da processi di decentramento ad affrontare gli effetti della crisi economica finanziaria siano da addebitare esclusivamente alla “proliferazione dei centri di spesa determinata dalle riforme istituzionali relative alle articolazioni territoriali degli Stati, come ipotizzato da letture dei rapporti tra centro e periferia fortemente orientate in senso funzionalista”⁵⁷⁷. Sono tanti i fattori e le cause che possono incidere in tal senso, se si pensa come, per esempio, la Repubblica federale tedesca sia stata tra i Paesi europei che meglio hanno retto la crisi economica del decennio scorso. In secondo luogo, dovrebbe ribadirsi con forza che “[n]el modello ordinamentale delle democrazie pluraliste contemporanee, l'efficienza economica non è il solo parametro sulla base del quale si deve valutare l'organizzazione

⁵⁷⁶ A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in “Istituzioni del Federalismo”, 1/2021, p. 48.

⁵⁷⁷ A. MORELLI, *Le vicende*, cit., p. 8.

istituzionale”⁵⁷⁸. Le questioni economiche sono, certamente, da tenere in considerazione, considerando come la capacità di spesa possa tradursi anche in capacità di garantire i diritti, i quali, inevitabilmente hanno un costo⁵⁷⁹, ma il ragionamento sugli assetti ordinamentali e sui tipi di stato non può vertere solo su di esse.

Innanzitutto, la discussione potrebbe essere viziata da pregiudiziali basate su argomentazioni aprioristiche e non supportate dalle dovute verifiche, poiché non necessariamente una pluralità di centri di spesa, se ben coordinati e razionalizzati, comporta maggiori esborsi e maggiori sprechi di un centro unico. Per questo, come si diceva nei capitoli precedenti l’*optimum* sarebbe ricercare una logica cooperativa che coniughi forme sane di regionalismo competitivo - in cui la competizione si giochi nel garantire ai cittadini livelli sempre più elevati di servizi e, quindi, l’estensione di diritti - e le indispensabili esigenze di collaborazione tra centro e territori.

Inoltre, è evidente come non si possa ridurre la scienza costituzionalistica e gli studi sul regionalismo a una pure scienza sull’efficienza economica, in quanto “[n]on si deve dimenticare che la distribuzione territoriale del potere politico è elemento fondamentale di una democrazia pluralistica e strumento essenziale di attuazione del principio di sussidiarietà”⁵⁸⁰.

⁵⁷⁸ *Ivi*, p. 9.

⁵⁷⁹ Pur non dovendosi utilizzare questo assunto strumentalmente. Cfr. S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *The Costs of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, W.W. Norton, New York 1999, trad. it. *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna 2000.

⁵⁸⁰ A. D’ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli Editore, Torino 2016, p. 309.

La questioni economiche, si diceva, non possono essere l'unico punto prospettico da cui inquadrare la questione, anzi, “non dovrebbe essere difficile convenire sul fatto che prima ancora di qualunque altro e alto discorso l'esigenza di Regione è una sorta di pre-condizione per affrontare un nodo strutturale fondamentale per lo Stato nel suo complesso e per lo Stato regionale nello specifico, e cioè la ridefinizione dei confini delle decisioni politiche statali rispetto ai territori responsabili e, più ancora, i confini dell'amministrazione statale rispetto a quella dei territori”⁵⁸¹.

In tal senso, pur non potendo entrare nel merito della questione che richiederebbe uno specifico approfondimento non realizzabile in questa sede, le ipotesi di revisione costituzionale avanzate nella presente legislatura se dovessero giungere a compimento richiederebbero un ruolo rafforzato delle Regioni per bilanciare la maggiore forza dell'esecutivo centrale fornito di una legittimazione diretta elettorale. Riemergono così anche istanze di regionalismo garantista, che sebbene non debbano eludere o mettere in discussione le esigenze di collaborazione tra centro e autonomie, non possono essere trascurate.

Infine, è ineludibile come, nell'epoca attuale, le emergenze assumano più che in passato dimensioni globali. A partire, dalle pandemie – perché a livello di comunità scientifica⁵⁸² si è evidenziato il rischio che

⁵⁸¹ A. POGGI, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in “Federalismi”, editoriale 5/2020, p. IX.

⁵⁸² Sul tema si segnala lo studio, condotto dall'Università di Padova, di M. MARANI – G. G. KATUL – W. K. PAN – A. J. PAROLARI, *Intensity and frequency of extreme novel epidemics*, in PNAS, vol. 118, n. 35/2021, ripreso da C. GUZZONATO, *Salute. Le pandemie saranno sempre più frequenti (ci dobbiamo preparare)*, in focus.it, 28 agosto 2021, ove si evidenzia come “la probabilità che una pandemia come quella di CoViD-19 si verifichi in un qualunque momento

possano riproporsi, come ciclicamente già accaduto, nuovi importanti eventi virali, che richiederebbero una risposta preventiva a livello internazionale⁵⁸³ - per passare agli enormi temi dei fenomeni migratori, del riscaldamento globale e del clima, della criminalità organizzata transazionale e dei conflitti diplomatici e bellici che, lungi dall'assumere una valenza localizzata hanno riflessi mondiali, se pensiamo alle situazioni (ma non solo) creatisi ai confini ucraino-russo e israelo-palestinese. Pertanto, bisogna essere consapevoli che “oggi è di nuovo un crocevia della storia, sicuramente il più drammatico e decisivo, quello di fronte al quale si trova l'umanità: subire e soccombere alle molteplici minacce ed emergenze globali, oppure fronteggiarle, opponendo ad esse la costruzione, a livello planetario, di idonee garanzie costituzionali progettate dalla ragione giuridica e politica”⁵⁸⁴.

La necessità ineludibile di apprestare risposte e, auspicabilmente, soluzioni globali, non deve, però farci dubitare sulla altrettanto indiscutibile utilità di tutelare e valorizzare il ruolo delle autonomie. Lo richiedono ragioni di pluralismo democratico, proprio laddove a livello globale riemergono e, si rafforzano sulla scorta delle insicurezze causate dalle emergenze, torsioni autoritarie, nella consapevolezza che il rafforzamento delle Regioni è “un rafforzamento della democrazia nel suo complesso”⁵⁸⁵.

è per ora, ogni anno, attorno al 2%, ma anche che il trend è in aumento e che nei prossimi decenni potrebbe triplicare”.

⁵⁸³ Non a caso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione A/RES/75/27 del 7 dicembre 2020, ha proclamato il 27 dicembre “Giornata internazionale di preparazione alle epidemie”.

⁵⁸⁴ L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra*, Feltrinelli Editore, Milano 2022, p. 15.

⁵⁸⁵ A. POGGI, *Perché abbiamo bisogno*, cit., p. IX.

Lo richiedono ragioni di sussidiarietà, per garantire una più capillare distribuzione della responsabilità politica che possa meglio rispondere alle reali esigenze dei territori. Un buon funzionamento delle amministrazioni regionali e locali sarebbe, in quest’ottica, un ottimo antidoto alla sempre crescente disaffezione alla politica che trova un evidente riflesso nell’astensione elettorale. Una riscoperta del ruolo e del valore del regionalismo, pertanto, potrebbe diventare uno strumento di “riscoperta del valore della mediazione e del confronto democratico e dei luoghi istituzionali, soprattutto le assemblee rappresentative, entro cui possa effettivamente esercitarsi quella leale collaborazione da cui dipende, in definitiva, il funzionamento della democrazia pluralista”⁵⁸⁶.

Riconoscere la dimensione globale delle problematiche che ci si pongono innanzi, alcune delle quali possono rivestire il carattere dell’emergenzialità, non significa pertanto negare un ruolo importante alle Regioni e al regionalismo, da cui può, anzi deve, provenire un contributo fondamentale. Semmai l’attenzione non deve essere sul “se” coinvolgere le autonomie nei processi da affrontare, ma sul “come”. In questo senso, assumono vitale importanza le forme di coordinamento tra centro e periferia, che devono coniugare snellimento e prontezza delle procedure con garanzie di effettivo ascolto dei territori e della loro incidenza politica, normativa e amministrativa nelle decisioni adottate.

⁵⁸⁶ A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in “Le Regioni”, 1-2/2021, p. 166.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ACKERMAN B., *La Costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, a cura di A. Ferrara, Booklet, Milano 2005

AGAMBEN G., *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003

ALESIO M., *Le ordinanze contingibili dei sindaci e l'emergenza epidemiologica COVID-19: la ricerca di un nuovo e difficile equilibrio fra le fonti del diritto*, in "Comuni d'Italia", 4/2020

ALLEGRETTI U., *Autonomia regionale e unità nazionale*, in «Regioni», 1995

ALLEMANN F. R., *Bonn ist nicht Weimar*, Kiepenheuer & Witsch, Köln und Berlin, 1956

AMBROSINI G., *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in «Riv. dir. pubbl.», 1933

- *Relazione presso la Commissione per la Costituzione*, Seconda Sottocommissione, Atti parlamentari, 30 novembre 1946

AMORTH A., *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Marzorati, Como-Milano 1945

ANTONETTI N. -PAJNO A., a cura di, *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna 2022

ANTONINI E., *Il "senatus consultum ultimum". Note differenziali e punti di contatto col moderno stato di assedio*, Anfossi, Torino 1914

ANZILLOTTI D., *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», 1-1912

ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003

- *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Giappichelli, Torino 2005

- *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in “Rivista AIC”, Osservatorio costituzionale aprile 2014

AQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino 1965

ARENA A.I., *Il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost. Brevissime notazioni a margine della proposta di legge AS n. 615*, in “Diritti regionali”, 1/2024

ARU S., *La clausola di supremazia statale nel Ddl di revisione costituzionale: si scrive “interesse nazionale”, si legge “indirizzo politico-governativo”*, in “Costituzionalismo.it”, 1/2016,

AZZOLINI V. – MORELLI A., *Romanzo emergenziale. Notazioni sulla disciplina in materia di Covid*, in “Consulta Online”, III/2021

BALDINI V., *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in “Diritti fondamentali”, 1/2021

BALSAMO A., *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla “risoluzione falcone” delle Nazioni Unite*, in “Sistema Penale”, 12 novembre 2020

BANFI D., *Covid-19: la pandemia in 10 date da ricordare*, in www.fondazioneveronesi.it, 31 dicembre 2020

BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma 1991

- *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2003

- *Il governo parlamentare dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», 1/2011

BARBERA A.- BASSANINI F. (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali: commentario al decreto n.616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna 1979

BARDUSCO A., *Lo Stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano 1980

BARONCELLI S. –MORELLI A. –MOSCHELLA G. –TIBERII M. –VIPIANA P. –VIPIANA P. M.,
Lineamenti di diritto pubblico, Giappichelli, Torino 2021

BARTOLE S., *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento tra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in «Le regioni», 1988

- *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in «Le Regioni», 2-3/2004

BARTOLI R., *Misure di prevenzione: costituzionalmente legittime soltanto per le organizzazioni criminali*, in “Sistema Penale”, 19 settembre 2022

BASSU C., *I diritti umani e le nuove sfide della sicurezza*, in L. Forni - T. Vettor (a cura di),
Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale, Giappichelli, Torino 2017

BÉLIAEV S. A., *I problemi del federalismo nell'ex Unione Sovietica*, in Id., 1/1998

BELLETTI M., *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in “Osservatorio costituzionale AIC”, 3/2020

- *Un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo quale strumento di razionalizzazione dell'assetto istituzionale*, in “Diritti regionali”, 1/2024

BELVISI F., *Lo scandalo del tragico: il caso del "ticking bomb"*, in “Ragion pratica”, 2/2007

BENELLI F., *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in “Le Istituzioni del Federalismo”, 1/2007

BERTI G., *Art. 5 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, Zanichelli, Bologna - Roma 1975

BETZU M. - CIARLO P., *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in “Diritti regionali”, 1/2020

BIANCHI P., *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino 2017

- *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanenze*, in «Osservatorio sulle fonti», 2/2019

BILANCIA P., *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in «Anuario iberoamericano de justicia constitucional», 9/2005

- *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in “Rivista AIC”, 3/2019

- *Ragionando “a freddo”: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in “Istituzioni del federalismo”, Numero speciale/ 2020

BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, in “Le Regioni”, 2-3/2002

- *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in www.astrid-online.it, novembre 2005

- *Democrazia e terrorismo*, in C. De Maglie - S. Seminara (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, CEDAM, Padova 2007

- *I vaccini tra Costituzione e propaganda elettorale. La lezione di Pinocchio*, in “laCostituzione.info”, 23 gennaio 2018

- *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in “laCostituzione.info”, 3 aprile 2020

BIONDI DAL MONTE F., *La politica della perenne emergenza e i poteri extra ordinem del Governo*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE- P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino 2011

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Confederazione di Stati*, in Enc. dir., VIII, 1961

- *Diritto costituzionale*, XV ed., Jovene, Napoli 1989

BOGGERO G., *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

BOGNETTI G., *Federalismo*, in Dig. /Pubbl., VI, 1991

- *La divisione dei poteri*, Giuffrè, Milano 2001

BONETTI P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino Bologna 2006

- *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del Coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in "Osservatorio sulle fonti", 2/2020

BUFFARDI A., *Il quadro normativo dell'emergenza alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in C. CAPOLUPO – P. MANFRELOTTI, a cura di, *Emergenza pandemica. Disciplina dell'emergenza e sospensione delle garanzie costituzionali. Un primo bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022

BUSCEMA L., *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in "Diritti regionali", 1/2020

BUZZACCHI C., *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in "laCostituzione.info", 2 marzo 2020

- *L'autonomia differenziata: un'analisi del ddl Calderoli*, in "laCostituzione.info", 6 marzo 2024

CALAMANDREI P., *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Barbera, Firenze 1950

- *L'ostruzionismo di maggioranza*, in «Il Ponte», 2/1953

CALAMO SPECCHIA M., *Un nuovo regionalismo in Europa: il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Giuffrè, Milano 2004

- *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in "Rivista AIC", 3/2016

- *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in Rivista AIC, n.1/2020

- *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in "Rivista AIC", 5/2023

CALENDA DI TAVANI A., *La regione nell'ordinamento italiano*, Tipografia delle Mantellate, Roma 1895

CAMERLENGO Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 13 ottobre 2003

CAMMELLI M., *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in «Le Regioni», 4/2012

CAMONI D., *Il sistema costituzionale delle Comunità Autonome spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano*, in C. BERTOLINO – A. MORELLI – G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Torino 2020

CARAVITA DI TORITTO B., voce *Stato federale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè Milano, 2006

- *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in “Federalismi”, 21 aprile 2021

CARDONE A., *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in “Osservatorio sulle fonti”, fasc. speciale/2020

CARENA A., *Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica Spagnola*, in «Annali di Scienze Politiche», vol. 5, no. 3, 1932

CARETTI P., *Il contenzioso costituzionale. Commento all'art. 9*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna 2003

CARIDÀ R., *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni*, in “Italian Papers On Federalism”, 2/2022

CARIOLA A. – LEOTTA F., *Art. 116 Cost.*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III ed., Giappichelli, Torino 2006

CARLONI E., *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino 2004

CARNEVALE P., *Emergenza bellica e sospensione dei diritti costituzionalmente garantiti. Qualche prima considerazione anche alla luce dell'attualità*, in *Giur. cost.*, 2002

CARRO MARTÍNEZ A., *Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional*, in O. ALZAGA VILLAAMIL, (a cura di), *Comentarios a La Constitución Española de 1978*, Tomo IX, Cortes Generales, Madrid 1987

CARROZZA P., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in «Le regioni», 1989

CARUSO C., *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Editoriale scientifica, Napoli 2021

- *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in "Questione Giustizia", 13 aprile 2021

CASSESE S., *Autarchia*, in *Enc. Del Dir.* Milano, 1959, vol. IV

CATELANI E., *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in "Osservatorio sulle fonti", 2/2020

CAVANNA V., *Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste*, in "Le Regioni", 4/2020

CAVINO M., *Covid -19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in "Federalismi", Osservatorio Emergenza Covid-19 18 marzo 2020

- *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in "Federalismi", 3 novembre 2021

CECCARELLI P., *Alla ricerca di una definizione dei concetti di terrorismo, violenza sociale e violenza politica*, in “Instrumenta”, 26/2005

CECCHETTI M., *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in “Rivista AIC”, 3/2023

CECERE A. M., *Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali*, in “Rivista AIC”, 3/2021

CEFFA C. B., *I Lep all’orizzonte? Le persistenti criticità definitorie dei livelli essenziali delle prestazioni e le inevitabili implicazioni sul fronte della (mancata) perequazione regionale*, in “Diritti regionali”, 1/2024

CELOTTO A., *L’abuso del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, CEDAM, Padova 1997

- *Necessitas non habet legem? Prime riflessioni sulla gestione costituzionale dell’emergenza coronavirus*, Stem Mucchi Editore, Modena 2020

- *Si può rinviare alle Camere ex art. 74 Cost. una legge di conversione di un decreto-legge?*, in *Consulta Online*, 27 febbraio 2023

CERESA-GASTALDO M., *Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l’incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in “Diritto penale contemporaneo”, 3 dicembre 2015

CHESSA O., *Cosa non va nel bilanciamento in corso tra libertà individuale e salute pubblica?*, in “laCostituzione.info”, 12 aprile 2020

CHIARA L. –CRESCENTI E. –MOSCHELLA G., *Mafia e legislazione antimafia. Storia, diritto, istituzioni*, Lacaita, Manduria – Bari – Roma, 2009

CICCHETTI G., *Sospensione delle leggi e normativa emergenziale: l’ord. 4/2021 della Corte costituzionale*, in “Ius in itinere”, 12 febbraio 2021

CINQUE M., *L’autonomia comunale e il federalismo*, in «Trasporti: diritto economia politica», 106/2008

CIOLLI I., *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria. Tra disuguaglianze e tentativi di emarginazione della decisione politica*, in “Diritti regionali”, 1/2021

CITRIGNO A. M., *Obbligo del green pass e obbligo vaccinale: le questioni aperte*, in “Diritti fondamentali”, 1/2022

COLOZZA R., *Il Pci e le associazioni per la tutela della Costituzione (1950-1955)*, in *Ricerche di storia politica*, 2011

CORRADETTI C., *Stato di eccezione, stato di assedio o uso emergenziale del potere?* in “SIFP.it”, 31 maggio 2020

COSTA P.– ZOLO D., *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*, Springer, Dordrecht (Netherland) 2007

COSTANZO P., *La giustizia costituzionale francese può precorrere quella italiana in tema di obbligo vaccinale?*, in “Consulta Online”, editoriale del 6 agosto 2021.

COSULICH M., *Relazione introduttiva*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”*, Editoriale scientifica, Napoli 2021

CRISAFULLI V., *Vicende della «questione regionale»*, in «Le Regioni», 4/1982
- *Lezioni di diritto costituzionale, Vol. 2, L’ordinamento costituzionale italiano*, CEDAM, Padova 1984

CROCE M. – SALVATORE A., *L’emergenza di un ordine Carl Schmitt tra normalità e relativa eccezione*, in “Studi di estetica”, 2/2022

CUCINOTTA N., *Kelsen e i diritti fondamentali: alcuni spunti di riflessione*, in “Diritto & questioni pubbliche”, 1/2021

CUOCOLO L., *Le forme di Stato*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, I ed., Il Mulino, Bologna 2019

- *L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, in "Dpce Online", 1/2020

- *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in "DPCE Online", 2/2020

CUOCOLO L. - GALLARATI F., *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in "Corti supreme e salute", n. 1/2021

S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in "Quaderni Costituzionali", 4/2020.

D'ALOIA A., *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del coronavirus*, in "Forum di Biolaw Journal", 14 marzo 2020

D'AMICO G., *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in "Questione giustizia", 23 gennaio 2017

- *La libertà "capovolta". Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli 2020

D'ARRIGO G. –DAVID P., *Next generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2022

D'ASCOLA V. N. –MOLLACE F., *Legislazione antimafia e sistema del doppio binario. Analisi della normativa penale, processuale e penitenziaria*, G. Martino Editore, Reggio Calabria 2009

D'ATENA A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003

- *Le regioni dopo il big bang*, Giuffrè, Milano 2005

- *Regionalismo e federalismo*, in Treccani, 2012

- *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in «Rivista AIC», 4/2014

- *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in "Rivista AIC", 2/2015

- *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli Editore, Torino 2016

- *Diritto regionale*, III ed., Giappichelli, Torino 2017
- *Dove vanno le Regioni?*, in «Rivista AIC», 4/2022

DAZA F., *Ex captivitate salus. Cronache dalla quarantena*, in “laCostituzione.info”, 11 marzo 2020

DE CESARE G., *Decentramento e autonomie regionali nell'indirizzo politico di governo (1860-1923)*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione il governo locale*, Comunità, Milano 1965

DEMARCHI G., *Sovranità, autonomia, democrazia: El Estado integral spagnolo del 1931 come laboratorio del regionalismo contemporaneo*, in «Journal of Constitutional History/ Giornale di Storia Costituzionale» n.34, 2 /2017

DEMURO G., *Art. 16*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Artt. 1-54, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino 2006

DERSHOWITZ A. M., *Shouting fire: Civil Liberties in a Turbulent Age*, Little, Brown and Co., Boston 2022

DE SIERVO U., *Circolazione, emigrazione, soggiorno (libertà di)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, III, Utet, 1989

- *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in “Osservatorio sulle fonti”, fasc. speciale/2020

DE VIRGOTTINI G., *Stato federale*, in Enc. dir., LXIII, 1990

- *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in “Boletín mexicano de Derecho comparado”, 37/2004 (111), settembre-dicembre
- *Stato di guerra e assetto dei poteri istituzionali*, in “Rivista AIC”, 3/2018,
- *La Costituzione secondo D'Annunzio*, Luni Editrice, Milano 2020

DICKMANN R., *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in «Federalismi», 12/2003

- *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in "Federalismi", 4/2021

DI COSIMO G., *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus*, in "Osservatorio sulle fonti", fasc. spec./2020

DOMINICI D. - FALZEA G. - MOSCHELLA G. (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano 2004

DONINI M., *Il concorso esterno "alla vita dell'associazione" e il principio di tipicità penale*, in "Diritto Penale Contemporaneo", 13 gennaio 2017

- *Mafia e terrorismo come «parte generale» del diritto penale*, in "Meridiana", 97/2020

D'ORLANDO E., *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in "Osservatorio sulle fonti", fasc. spec./2020

D'ORLANDO E. - MEZZETTI L., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino 2017

DRAGO F., *I ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V*, in "Federalismi", 11 aprile 2003

ELAZAR D. J., *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987, trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Comunità, Milano, 1995

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970

ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova 1954

FABRIZZI F., *Per non far diventare il rimedio peggiore del male. Lockdown e bilanciamento tra diritti fondamentali*, in "laCostituzione.info", 19 aprile 2020

FALCON G., *Il big bang del regionalismo italiano*, in «Le Regioni», 2001

- *Introduzione, Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna 2003
- *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in AA. VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni: la lezione dell'esperienza*, Giuffrè, Milano 2016
- *Editoriale. Viaggio al centro del PNRR*, in "Le Regioni", 4/2021

FASO I., *Le minori potestà legislative della Regione*, Giuffrè, Milano 1975

FERIOLI E. A., *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, in "Osservatorio delle fonti", 3/2016

FERRAIUOLO G., *Diritti e modelli di regionalismo*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 2008

- *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in «Gruppo di Pisa», 2/2014

FERRAJOLI L., *Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo*, in "Questione giustizia", numero speciale settembre 2016

- *Per una Costituzione della Terra*, Feltrinelli Editore, Milano 2022

FERRARA R., *Salute (diritto alla)*, in Dig. disc. pubbl., XIII, Torino 1997

FERRARI G., *Stato di guerra (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano 1970

FIANDACA G., *Accordo elettorale politico-mafioso e concorso esterno in associazione mafiosa. Una espansione incontrollata del concorso criminioso*, in "Foro it.", 1996, V

FONT I LLOVET T. – MERLONI F., *Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria*, in «Le Regioni», 6/2005

FONTANA G., *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle Autonomie*, in "Rassegna Parlamentare", 4/2006

FORMISANO A., *La gestione dell'emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull'A.S. 1825 e effetti sul regionalismo differenziato*, in "Nomos", 2/2020

FORNASARI G., *Dilemma etico del male minore e ticking bomb scenario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2020

FRIEDRICH C., *Constitutional Government and Democracy: theory and practice in Europe and America*, Ginn & Co., Boston 1950;

- *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York 1968

FROSINI T. E., *La libertà costituzionale nell'emergenza costituzionale*, in *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2008

FROSINI T. E. – BASSU C., *La libertà personale nell'emergenza costituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 6 dicembre 2004

FUSARO C., *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in "Astrid Rassegna", 7/2014

GALLI G., *La politica criminale in Italia negli anni 1974-1977*, Raffaello Cortina editore, Milano, 1978

GAMBINO S., *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in «Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 5 settembre 2003

GARCIA BELAUNDE D., *La descentralización en el Perú actual*, in «Anuario iberoamericano de justicia constitucional», 9/2005

GARDINI G., *Alle origini del regionalismo. Genesi e storia di un ente controverso*, in G. GARDINI – C. TUBERINI, *L'amministrazione regionale*, Giappichelli, Torino 2022

GATTA G. L., *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato: la Consulta fa leva sull'art. 159 c.p. per escludere la violazione del principio di irretroattività ribadendo al*

contempo la natura sostanziale della prescrizione, coperta dalla garanzia dell'art. 25, co. 2 Cost., in "Sistema Penale", 26 dicembre 2020

GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia*, Laterza, Bari 2000

GIANFRANCESCO E., *Le Regioni italiane: bibliografia giuridica 1948-1996*, Giuffrè, Milano 2000

- *Art. 57*, in F. Clementi - L. Cuocolo - F. Rosa - G.E. Vigevani a cura di, *La Costituzione italiana*, Il Mulino, Bologna 2021

GIANNINI M.S., *Il Comune*, in ID., a cura di, *I Comuni*, Neri Pozza, Vicenza 1967

GIGLIOTTI A., *Tra green pass e norme Ue non c'è contrasto*, in "laCostituzione.info", 13 agosto 2021

GLIATTA M. A., *Tecnica, politica e diseguglianze territoriali ai tempi dell'emergenza da Covid-19*, in "Osservatorio sulle fonti", n. 1/2022

GRASSO G., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in "Sistema penale", 14 febbraio 2020

GRIMM D., *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2/2012

GRISOLIA M.C., *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in "Quad. Cost.", 1992

- *Il rapporto Governo-Parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19*, in "Osservatorio sulle fonti", Fasc. spec./2020

GROPPI T., *La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale*, in «Le Regioni», 5/2002

- *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno stato regionale senz'anima?*, in «Federalismi», 4/2007

- *Emergenza vs normalità: una dicotomia inevitabile?*, in "il Mulino", 4 giugno 2020

- *Tra fatto e diritto: il groviglio del regionalismo italiano alla prova dell'emergenza da Covid-19*, in "Dpce Online", n. speciale 2022

GROTTANELLI DE' SANTI G., *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Giuffrè, Milano 1961

GUSTAPANE E., "Autarchia". *Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980

HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e Associati, Milano 1996

HALE M., *The History of the Pleas of the Crown: In Two Volumes*, vol. I, E. Rider, London 1800

HOLMES S. - SUNSTEIN C.R., *The Costs of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, W.W. Norton, New York 1999, trad. it. *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna 2000

IANNOTTI DELLA VALLE A. – MARONE F., *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza*, in "Le Regioni", 4/2021

IANNUZZI A., *L'obbligatorietà delle vaccinazioni a giudizio della Corte costituzionale fra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico-statistiche*, in "Consulta Online", 1/2018

INSOLERA P., *Art. 416-ter c.p. scambio elettorale politico mafioso: storia di una fattispecie senza pace*, in "Diritto Penale Contemporaneo", 26 settembre 2019.

JEMOLO A. C., *Il decentramento regionale*, in «Quaderni del Partito d'azione», 11/ 1945

LA BARBERA G., *Diritto pubblico regionale*, Giuffrè, Milano 1973

LAMARQUE E., *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in "Giustizia Insieme", 26 gennaio 2021

LANCHESTER F., *Stato (forme di)*, in Enc. dir., XLIII (1990)

LAQUEUR W., *Storia del terrorismo*, trad. di L. Sandermann, Rizzoli, Milano 1981

LIETO S., *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, in "Osservatorio sulle fonti", 2/2022

LIPPOLIS V., *Il rapporto Parlamento – Governo nel tempo della pandemia*, in "Rivista AIC", 1/2021

LIPPOLIS V. –LUPO N. (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Editoriale scientifica, Napoli 2021

LOMBARDI G., *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino 1987

LONGO A., *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in "Federalismi", 19/2019, p. 2.

LONGO E., *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in "Osservatorio sulle fonti", fasc. spec./2020

LO PRESTI I. M., *L'esperienza spagnola: dal terrorismo interno alla minaccia globale. Strumenti di difesa di una democrazia "banco di prova"*, in "Democrazia e Sicurezza", 1/2017

LOTTA C., *Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti adottate dai Sindaci nell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del virus Covid-19*, in "Diritti fondamentali", 2/2021

LUCATELLO G., *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, CEDAM, Padova 1955

- *Confederazione di Stati*, in Enc. giur., VIII, 1988

LUCIANI M., *Diritto alla salute (dir. cost.)*, in Enc. giur., XXVII, Roma 1991

- *Un regionalismo senza modello*, in «Le Regioni», 5/1994

- *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in «Politica del diritto», n. 3/2002

- *Interpretazione conforme a costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali, IX (2016)
- *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in "Rivista AIC", 2/2020

MAINARDIS C., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in "Le Regioni", 6/2001

- *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in «Le Regioni», 2-3/2011
- *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in "Le Regioni", 5/2022

MANCA V., *Legislazione antimafia. "Doppio binario" e modello differenziato di giustizia penale*, Giuffrè, Milano 2023

MANDATO M., *Il rapporto Stato - Regioni nella gestione del Covid-19*, in "Nomos", 1/2020

MANDORINO P., *Lo Stato regionale come preliminare del federalismo. Il caso belga*, in «Eunomia», 2/2012

MANES V., *L'estensione dell'art. 4-bis ord. pen. ai delitti contro la P.A.: profili di illegittimità costituzionale*, in "Diritto penale contemporaneo", 2/2019

MANGIAMELI S., *Regioni a statuto speciale*, in *Diz. dir. pubbl.*, Milano 2006

- *La gestione dell'emergenza: Stato o Regioni oppure Stato e Regioni?*, in "Treccani.it", 22 novembre 2020
- *Il regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano 2022
- *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in "Diritti regionali", 1/2024

MARANI M. –KATUL G. G. –. PAN W. K –. PAROLARI A. J, *Intensity and frequency of extreme novel epidemics*, in PNAS, vol. 118, n. 35/2021

MARANINI G., *Storia del potere in Italia*, Vallecchi, Milano 1967

MARCHETTI G., *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in "Centro studi sul federalismo", maggio 2021

MARINI F. S., *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in "Federalismi", 22 aprile 2020

MARIUCCI L., *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 6/1999

MARTINES T., *Le Camere*, in *Commentario della Costituzione, tomo I: Art. 56-58*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma 1984

- *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in *Una riforma per le autonomie* (ISAP, ISGRE, ISR [CNR]), Milano 1986

- *Diritto costituzionale*, XII ed., Giuffrè, Milano 2013

- *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1956, ora in ID., *Opere*, t. III, *Ordinamento della Repubblica*, Giuffrè, Milano 2000

- *Diritto pubblico*, IX ed., Giuffrè, Milano 2019,

MARTINES T.– RUGGERI A.– SALAZAR C.– MORELLI A., *Lineamenti di diritto regionale*, XI ed., Giuffrè, Milano 2022

MASALA P., *I diritti fra Stato e Regioni nell'emergenza sanitaria, a vent'anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale "ribilanciamento" occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell'uguaglianza sostanziale?*, in "Costituzionalismo.it", 1/2021

MASTROMARINO A. - CASTELLÀ ANDREU J.M. (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e il caso spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano 2009

MAZZA M., *Cina e Asia orientale di fronte alla sfida del Coronavirus*, in "DPCE online", 3/2020

MAZZIOTTI DI CELSO M., *Circolazione e soggiorno (Libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, 1960

- *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano 1961

MAZZOLA G., *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, in «Amministrazione in cammino», giugno 2012

MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1893*, Il Mulino, Bologna 1996

MENEGUS G., *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2/2021

- *La riforma della governance del PNRR*, in “Rivista AIC”, 3/2023

MENY Y., *Dix ans de régionalism en Europe. Bilan et perspectives (1970-1980)*, Cujas, Paris 1982

MEZZANOTTE M., *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in “Consulta Online”, 1/2021

MEZZETTI E., *«Necessitas non habet legem»? Sui confini tra “impossibile” ed “inesigibile” nella struttura dello stato di necessità*, Giappichelli, Torino 2000

MINISCALCO N., *Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge (note a margine di Corte costituzionale, ord. n. 4 del 14 gennaio 2021)*, in “Consulta Online”, n. 1/2021

MOBILIO G., *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in “Osservatorio sulle fonti”, fasc. speciale/2020

MOCAVINI G. - NAPOLITANO G. (a cura di), *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, paper dell'Istituto di ricerca sulla pubblica amministrazione (IRPA), 2021

MONTANELLI I. - CERVI M., *L'Italia degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano 1991

MORBIDELLI G. – PEGORARO L. - RINELLA A.- VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, V ed., Giappichelli, Torino 2016

MORANA D., *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", 2/2021

MORELLI A., *Il federalismo*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Giappichelli, Torino 2010

- *Le vicende del regionalismo in Europa*, in «Federalismi», 16/2018
- *Commento all'art. 116 Cost.*, in F. Clementi – L. Cuocolo - F. Rosa F. - G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna 2018
- *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in "Diritto pubblico europeo, Rassegna on-line", n. speciale 2/2019
- *Le relazioni istituzionali*, in «Rivista AIC», 3/2019
- *Quel che resta della specialità nello stato di emergenza (e non solo). La proposta di attuazione dell'art. 31 dello Statuto siciliano*, in «Diritti regionali», 1/2020
- *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
- *I rapporti tra livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in "Quaderni costituzionali", 4/2020
- *Illegittimità dei Dcpm Covid: c'è un giudice a Frosinone? Quando il fine non giustifica i mezzi*, in "Diritto Bancario", 1 settembre 2020
- *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in «Le Regioni», 1-2/2021
- *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: «stato di emergenza» e «stato di necessità» alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in "Nomos", 3/2021
- *Mafia, la contraddizione di un'emergenza lunga trent'anni*, in "Il Riformista", 4 marzo 2022
- *Editoriale. L'autonomia differenziata alla vigilia dell'approvazione: è possibile un'attuazione ragionevole dell'art. 116, co. 3, Cost.?*, in "Diritti regionali", 1/2024

MORELLI A. – MOSCHELLA G. (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016

MORELLI A. – POGGI A., *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in “Diritti regionali”, editoriale fasc. 2/2020

MORELLI A. – SALMONI F., *Osservazioni eretiche sul Super green pass*, in “la Costituzione.info”, 9 dicembre 2021

MORELLI A. – TRUCCO L., *Prefazione*, in ID., a cura di, *Diritti e territorio. Il valore delle autonomie nell’ordinamento repubblicano*, Giappichelli, Torino 2015

- *Editoriale. Taglio del numero dei parlamentari e rappresentanza territoriale e politica. Le prossime riforme auspiccate e auspicabili*, in “Diritti regionali”, 3/2020

MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 8 ottobre 2003

- *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in “Istituzioni del Federalismo”, 1/2021

MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano 1940

- *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, CEDAM, Padova 1969

- *Lezioni sulle forme di governo*, CEDAM, Padova 1973

MOSCARINI A., *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in «Federalismi», 12/2003

MOSCHELLA G., *Considerazioni minime sull’organizzazione dei poteri e la distribuzione delle competenze nell’originale esperienza belga*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Maggioli, Rimini 1998

- *L’incerta prospettiva delle Regioni speciali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano 2003

- *Principio di specialità, forma di Stato e forma di governo. Qualche riflessione sull’autonomia regionale speciale*, in U. LA TORRE - G. MOSCHELLA - F. PELLEGRINO – M.P. RIZZO – G. VERMIGLIO (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, tomo II, Giuffrè, Milano 2008

- *La trasformazione del Senato della Repubblica nell’ordinamento costituzionale. Dal dibattito in Assemblea Costituente alla fine del bicameralismo paritario*, in G. Bottaro -

Vittoria Calabrò, (a cura di) *Democrazia e sistema bicamerale. teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali*, Dipartimento Scienze Politiche e delle relazioni internazionali (DEMS), Palermo 2015

MOUSKHÉLY M., *Il paradosso della Federazione sovietica*, in «Il Federalista», II/1960

MUSELLA F., *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in “Diritti regionali”, 2/2020

NEGRI C., *Le relazioni fra lo Stato e le Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19 tra uniformità e differenziazione*, in “Diritti regionali”, 3/2021

NICOTRA A., *Pandemia costituzionale*; Editoriale Scientifica, Napoli 2021

- *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in “Rivista AIC”, 1/2021

NIGRO R., *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in “Diritti regionali”, 2/2021

OCCHIOCUPO N., *La “camera delle regioni”*, Giuffrè, Milano 1975

ORLANDO V. E., *Principii di diritto amministrativo*, Barbera, Firenze 1891

PACE A., *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impugnate per incostituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968

- *La libertà di circolazione, soggiorno, espatrio e emigrazione*, in ID., *La problematica delle libertà costituzionali*, vol. II, Cedam, Padova 1988

- *Quale dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova 1997

PADOVANI T., *Diritto penale del nemico*, Pisa University Press, Pisa 2014

PAGANO F.F. - SAITTA A. - SAITTA F., *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in “Osservatorio AIC”, 3/2020

- PALADIN L., *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova 1959
- *Diritto regionale*, III ed., Cedam, Padova 1979
 - *La funzione presidenziale di controllo*, in “Quad. cost.”, 1982
- PASTORI G., *Regioni senza regionalismo*, in *il Mulino*, 1/1980
- PERNA R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d’urgenza*, in “Quaderni costituzionali”, 1/2010
- PERTICI A., *Terrorismo e diritti della persona*, in “Questione giustizia”, numero speciale settembre 2016
- PEZZINI B., *Introduzione. Il principio costituzionale dell’autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”, Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014, Editoriale Scientifica, Napoli 2015
- PICCHI M., *L’autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano 2005
- PIGNATELLI N., *La specialità delle ordinanze dei Sindaci nell’emergenza sanitaria nazionale: un potere “inesauribile”*, in “Diritti regionali”, 2/2020
- PINELLI C., *Commento all’art. 9*, in AA.VV., *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Rimini 2003
- *Fonti-fatto e fatti normativi extra ordinem*, in “Rivista italiana per le scienze giuridiche”, 1/2010
 - *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in “Amministrazione in cammino”, 29 aprile 2020
 - *Cinquanta anni di regionalismo, fra ‘libertà dallo Stato’ e culto per l’uniformità*, in «Dir. pubbl.», 3/2020
- PINO G., *Costituzione come limite, costituzione come fondamento, costituzione come assiologia*, in “Diritto e Società”, 1/2017
- PIZZORUSSO A., *Corso di diritto comparato*, Giuffrè, Milano 1983

- *Emergenza, stato di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, 1993

POGGI A., *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in “Federalismi”, editoriale 5/2020

- *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in “Federalismi”, 3/2024

POGGI A. – SOBRINO G., *La Corte, di fronte all’emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in “Osservatorio Costituzionale AIC”, 4/2021

POLI S., *I fondamenti costituzionali dello stato di allarme in Spagna*, in P. CARETTI - M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, Ricerca 2021 Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”

PRESUTTI E., *Sulla teoria del decentramento (a proposito di un libro recente)*, in *Giur. it.*, LI/1899

PROVVISIERO G., *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers On Federalism*”, 2/2022

PUBILIUS SYRUS, *Sententiae*, a cura di F. Giancotti, Giappichelli, Torino 1968

RAMAJOLI M., *La gestione dell’emergenza pandemica tra Schmitt e Kelsen*, in “CERIDAP”, 2/2021

RANDAZZO S., *Stato di eccezione, pestilenze e dictatores. L’emergenza “fisiologica” nel diritto pubblico romano*, in S. RANDAZZO - R. MARTINO – V. DONATIVI – A. PANZAROLA – L. LAURETI (a cura di), *Il diritto di fronte all’emergenza. Un percorso interdisciplinare*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2020

REGALIA M., *La partecipazione in calo (ma non troppo)*, in S. Bolgherini – S. Grimaldi, a cura di, *Tripolarismo e destrutturazione*, in “Misure / Materiali di ricerca dell’Istituto Cattaneo”, www.cattaneo.org

REPOSO A., *Stato federale*, in *Enc. Giur.*, vol. XXX, Roma, 1993

- *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino 2000.

RESCIGNO G.U., *Forme di Stato e forme di governo*, I) Diritto costituzionale, in Enc. giur., XIV (1989)

RINALDI E., *Il principio di sussidiarietà verticale alla prova dell'emergenza interna*, in "Consulta Online", III/2021

RINALDI S., *Ordine pubblico e criminalità nel dibattito della sinistra giuridica*, in "Dei delitti e delle Pene", V, 1, 1987

RIVOSECCHI G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, in "Quaderni costituzionali", 1/2017

RIZZO G., *La Regione*, in «Annuario di diritto comparato e di studi legislativi», 1947

ROBESPIERRE M., *La rivoluzione giacobina*, edizione italiana a cura di U. Cerroni, Edizioni Studio Tesi, Pordenone 1992

RODOMONTE M. G., *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in "Nomos"

ROLLA G., *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano 1979

- *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 5/2005

- *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in «Le Regioni», 2015

- *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in «Le Regioni», 1/2019

- *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 2019

ROMANELLI R., *Centralismo e autonomie*, in R. ROMANELLI, a cura di, *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma 2001

ROMANO S., *Decentramento amministrativo*, in Enc. giur. it., vol. IV, p.te I, Milano 1911
- *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 6-1912

ROMBOLI R., *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in "Consulta Online", III/2020

- *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid-19)*, in "Questione giustizia", 6 settembre 2021

ROSINI M., *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino 2016

ROSSI E., *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in "Osservatorio sulle fonti", fasc. speciale/2020

ROTELLI E., *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in «Storia contemporanea», 1973

ROUMY F., *L'origine et la diffusion de l'adage canonique Necessitas non habet legem (VIIIe–XIIIe s.)*, in W.P. Müller e M.E. Sommar (a cura di), *Medieval Church Law and the Origins of the Western Legal Tradition*, Catholic University of America Press, Washington D.C 2006

ROVERSI MONACO F.A., *Autarchia*, in Enc. giur. Treccani, Roma 1988

RUBECHI M., *La forma di governo dell'Italia Repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in F. CORTESE - C. CARUSO - S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Franco Angeli, Milano 2018

- *I d.P.C.m della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in "Federalismi", 27/2021

RUGGE V.F., *Autonomia e autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato amministrativo*, in A. MAZZACANE A., a cura di, *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra ottocento e novecento*, Liguori Editori, Napoli 1986

RUGGERI A., *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 9 luglio 2001

- *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 29 ottobre 2003

- *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in «Diritti regionali», 1/2020

- *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in «Consulta Online», I/2020

- *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in «Consulta Online», 2/2020

RUGGERI A.- SILVESTRI G., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano 2001

RUGGERI A. –SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, II edizione, Giappichelli, Torino 2001

SABBIONI P., *Art. 50 e 54 TUEL*, in C. Napoli - N. Pignatelli (a cura di), *Codice degli Enti locali*, Neldiritto editore, Roma 2019

SAGONE C., *La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell'ordinamento regionale*, in «Rivista AIC», 4/2020

SAITTA A., *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in «Consulta Online», III/2021

SALERNO G. M., *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in «Federalismi», 8/2014

SALVAGO M., *Il potere cautelare della Corte costituzionale nel giudizio in via d'azione*, in «Federalismi» 10 febbraio 2010

SANDULLI M. A., *Il giudice amministrativo come giudice dell'emergenza*, in "Giustizia Insieme", 21 aprile 2021

SANTALUCIA G., *La sospensione della prescrizione dei reati in tempi di pandemia. La Corte costituzionale promuove la legislazione dell'emergenza*, in "Questione giustizia", 11 gennaio 2021

SANTARELLI E., *Il regionalismo nell'Italia unita. Storia del l'idea regionalistica fino alla Repubblica*, Bulgarini, Firenze 1973

SCACCIA G., *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in «Diritto pubblico», 2/2004

SCHMITT C., *Teologia politica, Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in *Id., Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna 1972

SCIARRONE R., *La mafia, le mafie: capitale sociale, area grigia, espansione territoriale*, in Treccani, *L'Italia e le sue Regioni*, 2015

SCICCHITANO R., *Il regionalismo alla prova dell'emergenza pandemica: un raffronto tra Italia e Spagna*, in "Dpce online", n. sp/2022

- *Libertà di circolazione tra i Paesi dell'area del Mediterraneo, tra normative nazionali ed europea*, in G. Bottaro (a cura di), *La questione Mediterraneo: tradizione, cambiamenti prospettive*, Messina University Press, Messina 2023

- *Misure anti – pandemiche e ruolo dei giudici*, in "Federalismi", 3/2023

SENECA THE ELDER, *Declamations, Volume I: Controversiae, Books 1-6, trad. ingl.* Michael Winterbottom. Loeb Classical Library 463 Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974

SIEYÉS E. J., *Che cosa è il terzo stato?*, introduzione e note di R. Martucci, traduzione di V. Cuccaroni e R. Martucci, Gwynplaine, Camerano (AN), 2016

SILVESTRI G., *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in "Pol. del diritto", 1996

- *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in “Rivista AIC”, 14 marzo 2008
- *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 26 maggio 2014
- *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in «Diritti regionali», III/2016
- *Covid-19 e Costituzione*, in “Unicost”, 10 aprile 2020

SIMONCINI A. – LONGO A., *Commento all'art. 32 della Costituzione*, in R. Bifulco - A. Celotto – M. Olivetti (a cura di). *Commentario alla Costituzione*, Giappichelli, Torino 2006

SORRENTI G., *La (parziale) riconversione delle “questioni di interpretazione” in questioni di legittimità costituzionale*, in “Consulta Online”, 2/2016

SPADARO A., *Il limite costituzionale dell’“armonia con la Costituzione” e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in «Le Regioni», 3/2001

SPAGNOLI F., *L'emergenza Covid-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, in “Gruppo di Pisa”, Quaderno n. 1, Fascicolo speciale monografico “L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato”, agosto 2020

SPATARO A., *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali*, in “Questione giustizia”, numero speciale settembre 2016

- *Il contrasto al terrorismo*, in “Sistema penale”, 26 settembre 2023

STURZO L., *La Regione nella Nazione*, Capriotti, Roma 1949

- *Mezzogiorno e classe dirigente*, a cura di G. DE ROSA, Storia e Letteratura, Roma 1986

TORRE A., *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo – Impressioni di un discussant*, in «Rivista AIC», 3/2019

TORRE F., *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, in “Forum di Biolaw Journal”, 27 marzo 2020

TRAPANI M., *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in “Rivista AIC”, 3/2023

TRESCA M., *Le fonti dell'emergenza L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in “Osservatorio costituzionale AIC”, 3/2020

TRUCCO L., *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”*, in “Consulta Online”, *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 10 agosto 2020

VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, Giuffrè, Milano 1980

- *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Il Mulino, Bologna 1990

- *Il regionalismo quarant'anni dopo: il caso dell'Emilia-Romagna*, in «Istituzioni del federalismo», 5/6.2010

VANZAN N.E., *Guardarsi da chi non si guarda. La Repubblica di Venezia e il controllo delle pandemie*, CIERRE edizioni, Sommacampagna - Verona 2022

VELASCO CABALLERO F., *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, in “El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho”, 18 marzo 2020

VENTURA L., *Il diritto di resistenza*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2014

- *‘Ndrangheta ieri e oggi: la ‘ndrangheta e le sue rappresentazioni sociali. Il potere economico e la legislazione di contrasto*, in Id., *Costituzione e società. Scritti sul ruolo e sull'effettività della Carta repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2016

- *Relazione introduttiva*, in “Rivista Gruppo di Pisa”, 2/2018

VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in «Le Regioni», 2-3/2004

- *Note sulla riforma costituzionale*, in “Le Regioni”, 1/2015

- *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese*, in “Le Regioni”, 1-2/2021

VIGANÒ F., *Sul contrasto al terrorismo di matrice islamica tramite il sistema penale tra 'diritto penale del nemico' e legittimi bilanciamenti*, in Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche, 2014

VILLONE M., *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019

- *La supremazia ha bisogno di finanziamenti*, in *Il Manifesto*, 4 aprile 2020

VIPIANA P., *La prima pronuncia della Corte costituzionale sul merito di un'istanza di sospensiva delle leggi*, in "Le Regioni", 6/2010

VIRGA P., *Diritto costituzionale*, IX ed., Giuffrè, Milano 1979

VISCONTI C., *Il concorso esterno tra aspetti di costituzionalità e prospettive di riforma legislativa*, in "Dir. pen. e proc.", 1998

VITTA C., *Il regionalismo*, La Voce, Firenze 1923

VITTORI M., *I decreti-legge e i d.p.c.m. dell'emergenza sanitaria tra riserva di legge, tipizzazione del contenuto dei provvedimenti e bilanciamento dei diritti (riflessioni non ancora desuete a margine di Corte costituzionale sent. n. 198/2021)*, in "Consulta Online", III/2022

VUOLO A., *La tutela cautelare nel processo costituzionale*, in E. BINDI - M. PERINI - A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2008

WHEARE K.C., *Federal government*, London-New York 1946, tr. it. *Del governo federale*, Milano 1949

ZAGREBELSKY G., *Diritto per: valori, principi o regole?*, in "Quaderni fiorentini", vol. XXXI, 2002

ZANON N. - CONCARO A., (a cura di), *L'incerto federalismo: le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano 2005.