



Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie  
"Massimo Severo Giannini" - Consiglio Nazionale delle Ricerche

# **RAPPORTO SULLE REGIONI IN ITALIA**

**2022**

**Il regionalismo alla prova dell'emergenza sanitaria**

*a cura di*

**Andrea Filippetti, Antonino Iacoviello e Fabrizio Tuzi**



**G. Giappichelli Editore**

## INTRODUZIONE

di *Giulio M. Salerno*

Con questo volume prosegue una delle più significative attività del nostro Istituto, e cioè la pubblicazione del “Rapporto sulle Regioni”. Intendiamo così continuare una lunga e feconda tradizione nella produzione scientifica dell’Istituto, in piena coerenza con il compito che ci è affidato: analizzare le problematiche che, nel continuo modificarsi delle condizioni di contesto, incidono sul ruolo che le istituzioni territoriali assumono in concreto all’interno dell’ordinamento repubblicano. Che il decentramento istituzionale, infatti, sia sempre in continuo cambiamento, è quasi un’ovvietà. Ma ciò che è davvero importante per chi intende osservare i processi in corso senza fermarsi alle prime evidenze, è cogliere le principali ragioni che ne costituiscono fattori decisivi di evoluzione, e, nello stesso tempo, saper offrire analisi capaci di collocare i molteplici e multiformi mutamenti effettuali all’interno di un quadro ricostruttivo non soltanto adeguatamente solido dal punto di vista scientifico, ma anche capace di prospettare valutazioni ragionevolmente fondate, così come utili proposte correttive da offrire al dibattito pubblico e ai decisori politici.

E allora, forse quasi inevitabilmente, abbiamo deciso di concentrare l’attenzione sull’emergenza determinata dall’epidemia sanitaria da Covid-19. Si è trattato di un evento così radicalmente sconvolgente per l’intera convivenza associata, che non si è potuto non riflettere anche sull’assetto e sul funzionamento del sistema regionale, e conseguentemente sulle interrelazioni tra quest’ultimo e il potere centrale di governo della collettività. Tutta la Repubblica è stata colpita dal Covid-19, e tutta la Repubblica si è confrontata con l’esigenza di fornire risposte e soluzioni immediate rispetto alla diffusione di un contagio che, a partire dalle tante persone rimaste vittime della malattia, ha comportato dolore, sofferenze e sacrifici. Si è poi compreso che il carattere emergenziale dell’evento non si sarebbe limitato ad un breve periodo, ma avrebbe condizionato, limitato e ristretto in modo anche assai incisivo le attività individuali e collettive. Parimenti, gli stessi processi decisionali delle pubbliche autorità hanno subito adeguamenti, correzioni e mutamenti di non poco conto.

Più in particolare, sono state escogitate originali forme e modalità di intervento autoritativo rispetto al libero svolgimento della vita associata, pure derogando, in nome dell’emergenza, a taluni principi dello Stato di diritto; sono stati alterati gli ordinari rapporti tra i molteplici livelli in cui si articola, nel senso del decentramento territoria-

le, l'intero assetto repubblicano, per lo più concentrando al centro l'assunzione delle scelte più rilevanti e lasciando uno spazio alquanto circoscritto al principio collaborativo; e si sono prodotte torsioni sulle posizioni normalmente spettanti, all'interno di ciascun livello di governo, ai rispettivi organi della rappresentanza politica, essenzialmente nel senso della preminenza assegnata agli esecutivi rispetto alle Assemblee. In definitiva, se è vero, come è vero, che non esiste una "costituzione dell'emergenza", lo scatenarsi della pandemia sanitaria ha prodotto un vero e proprio "ordinamento speciale dell'emergenza" che si è così tanto infiltrato in tutti i gangli dei rapporti istituzionali, politici e sociali, da assumere connotati stabili e duraturi anche dopo la cessazione dello stato d'emergenza nazionale.

Insomma, il Covid-19 è divenuto anche la cartina al tornasole del nostro regionalismo, delle interrelazioni tra questo e il livello centrale di governo della collettività, e della posizione ricoperta dagli organi che compongono la forma di governo regionale.

Sono due, a ben vedere, i punti di vista da cui considerare l'impatto del Covid-19 sul regionalismo: da un lato, vanno analizzate le innovazioni che si sono determinate a seguito dell'originale impianto regolatorio a cui si è dato luogo nella gestione dell'emergenza soprattutto al fine del contrasto alla diffusione del contagio; dall'altro lato, occorre riflettere sulle innovazioni che si sono determinate nelle principali politiche pubbliche a cui si è fatto ricorso soprattutto al fine di assicurare la resilienza del sistema sociale, economico e produttivo.

Per questo motivo, dunque, il presente volume, che scaturisce anche da un'intensa e articolata serie di *webinar* che ISSiRFA ha organizzato chiamando a partecipare anche esperti e studiosi particolarmente competenti, si articola in tre Parti, la prima dedicata alle "Regole", la seconda concernente la "Finanza regionale", e la terza relativa alle "Politiche". Ciascuna di queste parti offre, in modo assai plastico, il quadro complessivo del ruolo assegnato e poi concretamente svolto dal sistema regionale a seguito dell'irrompere dell'emergenza Covid-19. Tale ruolo, va sottolineato, è stato delineato, e anzi plasmato, mediante una molteplicità di atti statali, talora di natura anche non legislativa, che hanno fortemente ridotto le potenzialità dell'autonomia regionale, sulla base della dirompente emersione di una competenza statale a pieno titolo assorbente, quella della profilassi internazionale. Quest'impostazione è stata accolta favorevolmente, come noto, dalla Corte costituzionale, che ha pure negato la sussistenza di un qualsivoglia regime di concorrenza o di intreccio delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Conseguentemente, l'azione delle Regioni si è concentrata sul versante sul profilo amministrativo e soprattutto sul campo delle misure di sostegno finanziario a favore delle famiglie e delle imprese al fine di fronteggiare la crisi sociale ed economica determinata dal susseguirsi dei provvedimenti di "confinamento" e di proibizione circa lo svolgimento di un'amplicissima sfera di attività individuali e collettive. Insomma, le Regioni, per un verso, hanno agito per lo più in sede attuativa rispetto alle scelte adottate primariamente dallo Stato ai fini della gestione e del contenimento del contagio, e per altro verso hanno sostenuto finanziariamente le famiglie e le imprese che sono state fortemente danneggiate dai provvedimenti statali di contenimento del contagio.

Nella prima Parte, pertanto, si procede alla disamina delle questioni concernenti la concentrazione della funzione regolatoria nelle mani dello Stato e per di più mediante una definizione dei rapporti tra Stato e Regioni secondo un modello centripeto che non è rimasto immutato, ma è stato, seppure in parte, progressivamente corretto e aggiustato.

Nella seconda Parte, poi, si prendono in considerazione gli interventi finanziari che, con molteplici modalità di azione, sono stati predisposti dalle Regioni, a partire dai loro bilanci e mediante la rimodulazione dei fondi strutturali, con finalità di sostegno delle persone, delle famiglie e delle imprese gravemente colpite dalla crisi determinatasi a seguito dell'emergenza pandemica.

Nella terza Parte del volume, infine, si procede all'analisi dello svolgimento e degli esiti delle politiche pubbliche di competenza regionale, che sono state particolarmente sollecitate a seguito della pandemia, da un lato approfondendo gli interventi posti in essere nelle materie della sanità, delle attività produttive e del sistema creditizio, e dall'altro lato volgendo lo sguardo sia sugli effetti che la pandemia ha prodotto sull'intervento pubblico in chiave territoriale – e in specie sulle aree urbane e sulle aree interne – sia su alcune specifiche modalità di azione che si sono particolarmente sviluppate al fine di accrescere la complessiva resilienza delle collettività, ossia quelle che hanno valorizzato l'intervento del terzo settore come motore del “*welfare* di comunità”, anche mediante l'amministrazione condivisa come risorsa di rigenerazione durante la pandemia.

Ringraziando i curatori dell'opera, così come il valente personale di ricerca, amministrativo, tecnico e bibliotecario di ISSiRFA che ha concorso alla buona riuscita dell'intera attività qui conclusivamente rappresentata, e tutti i ricercatori, studiosi ed esperti che hanno direttamente elaborato i contributi qui pubblicati, si formula l'augurio che questo Rapporto possa utilmente arricchire il dibattito pubblico sul ruolo che le Regioni hanno svolto a seguito dell'irrompere della pandemia. Un ruolo, certo, che si è modellato nell'ambito di un assai peculiare assetto dei rapporti tra Regioni e Stato che quest'ultimo ha voluto plasmare in via emergenziale, ma che non è rimasto nei confini della mera esecutorietà degli indirizzi statali, riuscendo viceversa ad assumere declinazioni non soltanto originali e innovative, ma anche produttive di effetti effettivamente benefici per le singole collettività regionali. Così confermandosi che, anche in situazioni del tutto emergenziali, il sistema delle autonomie regionali, quando posto nelle condizioni di operare con effettività, risulta coerente con l'obiettivo fondamentale del nostro ordinamento repubblicano: mettere le istituzioni al servizio della persona nel perseguimento del bene comune.



Parte Prima

# **LE REGOLE**



## Capitolo 1

# LA LEGISLAZIONE ITALIANA PER IL CONTENIMENTO DEL CONTAGIO DA COVID-19: I RIFLESSI SUL RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA STATO E REGIONI

di *Antonino Iacoviello*

**Sommario:** 1. Premessa introduttiva: il modello organizzativo “straordinario” delineato dalla legislazione statale. – 2. I provvedimenti statali per la gestione dell’emergenza Covid-19. – 3. Il riparto delle competenze tra Stato, Regioni e autonomie locali. – 4. Riflessioni conclusive.

## 1. Premessa introduttiva: il modello organizzativo “straordinario” delineato dalla legislazione statale

La pandemia da Covid-19 ha imposto la necessità di fronteggiare una situazione di emergenza che richiedeva – almeno all’inizio – interventi rapidi e un particolare dinamismo decisionale.

Sono stati adottati diversi provvedimenti straordinari, di natura normativa e amministrativa, che oltre a prevedere misure per il contenimento del contagio hanno delineato progressivamente un modello organizzativo inedito, non perfettamente coerente con quello “ordinario”<sup>1</sup>.

Nell’immediatezza, reagendo alla sollecitazione degli eventi che si susseguivano rapidamente, il Governo ha ravvisato la necessità di un accentramento dei poteri a livello statale anche nelle materie affidate secondo il modello “ordinario” alla competenza legislativa regionale.

A tal fine, dapprima è stato dichiarato lo “stato di emergenza” facendo ricorso al d.lgs. n. 1/2018, recante il “*Codice di protezione civile*”; poi, con decreto legge è stato tratteggiato un sistema organizzativo straordinario, a efficacia delimitata nel tempo, per tutto il periodo dello “stato di emergenza”.

---

<sup>1</sup> Per una ricognizione dei provvedimenti che si sono susseguiti si veda, tra i contributi più recenti, S. LIETO, *L’impatto dell’emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, in *Oss. fonti*, 2/2022.

In sintesi, per la gestione dell'emergenza sono stati utilizzati atti di natura legislativa per la definizione dei principi e delle misure per il contenimento del contagio, e atti esecutivi per la modulazione dell'intensità e della distribuzione territoriale delle misure di contenimento della pandemia. Gli atti di natura legislativa sono i decreti legge, previsti dall'ordinamento costituzionale italiano proprio per reagire a casi straordinari di necessità e urgenza, poi convertiti in legge come previsto dall'art. 77 Cost.<sup>2</sup>. I provvedimenti di natura esecutiva sono anzitutto i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, a cui i decreti legge che si sono susseguiti nel tempo fanno specificamente rinvio, e poi le ordinanze ministeriali, regionali e locali.

Le misure di reazione alla pandemia hanno inciso in maniera rilevante sull'ordinamento giuridico ponendo diversi problemi in materia di garanzia dei diritti civili, sociali, economici e politici<sup>3</sup>, di forma di governo, di rapporti tra centro e periferia<sup>4</sup>, di stratificazione normativa non senza effetti sul sistema delle fonti<sup>5</sup>.

La conclusione dello stato di emergenza (cessato il 31 marzo 2022) consente una ricognizione dei provvedimenti statali e regionali e un approfondimento degli elementi caratteristici del modello "straordinario", non solo per una riflessione sulla compatibilità delle misure straordinarie con l'ordinamento costituzionale, ma anche per una riflessione più ampia sui possibili effetti per il futuro con riferimento a possibili riforme costituzionali e all'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni.

## 2. I provvedimenti statali per la gestione dell'emergenza Covid-19

Il primo atto adottato dal Governo, che costituisce il presupposto logico e giuridico per l'avvio della legislazione per il contenimento della pandemia (anche con riferimento al sostegno al sistema economico e produttivo), è stato la deliberazione dello stato di emergenza a decorrere dal 31 gennaio 2020<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> La Costituzione italiana non prevede regole straordinarie per la gestione delle emergenze; come noto, lo strumento costituzionale per fronteggiare eventi e necessità di carattere straordinario e urgente è il decreto legge.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione articolata dell'incidenza della legislazione di emergenza sull'ordinamento costituzionale si rinvia a A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in *federalismi.it*, 6/2022.

<sup>4</sup> Per un approfondimento sull'incidenza della legislazione di emergenza sui rapporti tra Stato e Regioni si rinvia a A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto delle competenze di Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2021.

<sup>5</sup> Per un approfondimento sull'incidenza della legislazione di emergenza sul sistema delle fonti si vedano, almeno, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto dell'emergenza*, in *Riv. AIC*, 2/2020, e A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Oss. fonti*, 2/2022.

<sup>6</sup> Lo stato di emergenza è stato dichiarato con la Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 fino al 31 luglio 2020; successivamente è stato prorogato più volte con i seguenti provvedimenti:

Poi sono seguite due ordinanze del Ministro della salute, adottate ai sensi dell'art. 32 della l. n. 833/1978 che disciplina il riparto delle competenze tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali in materia di gestione delle emergenze sanitarie<sup>7</sup>, con cui sono state introdotte le prime misure straordinarie<sup>8</sup>.

Successivamente è stato emanato il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, che ha introdotto un nuovo modello di azione strutturato su una base legislativa per l'individuazione delle misure di contenimento del contagio, e su una serie di atti amministrativi, statali, regionali e locali per l'applicazione delle misure sul territorio nazionale.

Con tale provvedimento alle regole per la gestione delle emergenze in materia di "tutela della salute" e "protezione civile" si sono affiancate regole nuove specificamente previste per la reazione alla pandemia, che hanno accentrato il potere decisionale nelle mani del Governo<sup>9</sup>.

Le misure delineate dal d.l. n. 6/2020 sono state modificate più volte, in particolare con l'approvazione del d.l. n. 19/2020 che ha apportato un primo correttivo al sistema organizzativo per la gestione dell'emergenza.

Complessivamente, tenendo conto anche dei provvedimenti finalizzati al sostegno

---

d.l. 29 luglio 2020 (fino al 15 ottobre 2020); delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021); d.l. 14 gennaio 2021 (fino al 30 aprile 2021); d.l. 22 aprile 2021 (fino al 31 luglio 2021); d.l. 23 luglio 2021 n. 105 (fino al 31 gennaio 2021); d.l. 24 dicembre 2021 (fino al 31 marzo 2022). Lo stato di emergenza è cessato il 31 marzo 2022; con d.l. 24 marzo 2022, n. 24, sono state stabilite le misure per una progressiva ripresa di tutte le attività in via ordinaria.

<sup>7</sup> Le autorità nazionali competenti a fronteggiare le emergenze sanitarie sono il Sindaco, il Presidente della Regione e il Ministro della salute (art. 32, l. n. 833/1978); la disposizione non specifica i criteri di riparto della competenza tra i tre livelli di governo. In letteratura è stato osservato che un criterio può essere individuato nell'art. 117 del d.lgs. n. 112/1998 secondo cui l'emergenza di rilievo locale deve essere gestita con ordinanze del Sindaco, quella di rilievo regionale con ordinanze del Presidente della Regione, quelle di rilievo interregionale o statale con ordinanze del Ministro della salute; in tal senso, si veda V. NERI, *Diritto amministrativo dell'emergenza: tra unità e indivisibilità della Repubblica e autonomia regionale e locale. Le ordinanze contingibili e urgenti*, in *Urb. e app.*, 3/2020, 346-352 (il riferimento è ripreso da I. Raiola, *Il regionalismo cooperativo alla prova dell'emergenza sanitaria*, Consiglio di Stato, Ufficio Studi, massimario e formazione, 2020, 9, nota 20).

<sup>8</sup> La prima ordinanza del Ministro della salute del 21 febbraio 2020, recante "*Ulteriori misure profilattiche contro la diffusione della malattia infettiva Covid-19*", pubblicata nella *G.U.* n. 44 del 22 febbraio 2020, prescriveva alle autorità nazionali di applicare la misura della quarantena con sorveglianza attiva per quattordici giorni agli individui che avessero avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva da Covid-19, e la misura della permanenza domiciliare fiduciaria per tutti coloro che avessero fatto ingresso in Italia dopo aver soggiornato nelle aree della Cina interessate dall'epidemia. La seconda ordinanza del 21 febbraio 2020, pubblicata nella *G.U.* n. 44 del 22 febbraio 2020, adottata d'intesa con il Presidente della Regione Lombardia, istituiva la "zona rossa" in alcuni Comuni della Regione in cui si erano registrati *cluster* di infezione da Covid-19. Per un approfondimento sui contenuti dei primi provvedimenti per il contenimento del contagio si veda M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it*, 1/2020.

<sup>9</sup> Oltre al superamento degli ordinari criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, si è determinato un ridimensionamento del ruolo del Parlamento, chiamato a intervenire solo in fase di controllo successivo al momento della conversione in legge dei decreti emergenziali.

all'economia, sono stati adottati 27 decreti legge nell'anno 2020, di cui 14 sono stati poi espressamente abrogati, 18 nell'anno 2021, di cui 6 espressamente abrogati, e 5 nell'anno 2022, di cui 1 espressamente abrogato<sup>10</sup>.

In estrema sintesi, ai decreti legge sono stati affidati tre compiti:

- determinare il contenuto, i limiti e la procedura di adozione delle misure restrittive sulle attività individuali e collettive;
- definire le modalità, le forme e i contenuti delle misure di salvaguardia e di “ristoro” approntate per affrontare dai punti di vista economico e sociale le conseguenze dell'epidemia sanitaria;
- determinare la scadenza temporale dell'emergenza, e quindi delle misure restrittive a essa collegata.

L'applicazione delle misure previste dai decreti legge è stata per lo più affidata a numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>11</sup>; inoltre, sono state adottate ordinanze del Ministro della salute<sup>12</sup> e ordinanze di Regioni e Comuni<sup>13</sup>.

Le diverse misure per la reazione all'emergenza hanno comportato frequenti sovrapposizioni tra provvedimenti statali e regionali, un elevato grado di complessità del quadro normativo e, almeno nella prima fase, incertezze applicative che hanno reso necessari supporti anche istituzionali per la diffusa conoscenza delle regole vigenti nei diversi momenti critici della pandemia<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> I dati sono estratti dal sito web della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sezione “Coronavirus, la normativa vigente”.

<sup>11</sup> Sono stati emanati 22 d.P.C.M. nell'anno 2020, 4 d.P.C.M. nell'anno 2021 e 2 d.P.C.M. nell'anno 2022; anche in questo caso i dati sono estratti dal sito web della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sezione “Coronavirus, la normativa vigente”. Rileva sottolineare che il Governo Draghi per l'applicazione delle misure di contenimento del contagio e di aiuto all'economia non ha fatto ricorso allo strumento del d.P.C.M. ma ai decreti legge.

<sup>12</sup> Ad esempio, con ordinanza del Ministro della salute 20 marzo 2020, recante “Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”, pubblicata nella *G.U.* n. 73 del 20 marzo 2020, è stato imposto il divieto di spostamento sul territorio nazionale in Comuni diversi da quello in cui ci si trovava al momento dell'emanazione, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza, ovvero per motivi di salute.

<sup>13</sup> I provvedimenti per la gestione dell'emergenza sono rinvenibili sulla banca dati on-line *Osservatorio Covid-19*, rinvenibile sul sito web [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>14</sup> Sui siti web istituzionali sono state predisposte banche dati con tutti i provvedimenti straordinari e FAQ interpretative; la complessità del quadro normativo ha sollecitato diversi tentativi di ricognizione e di semplificazione delle informazioni. Si veda ad esempio la banca dati on-line *Osservatorio Covid-19*, rinvenibile sul sito web [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), che contiene diverse note di lettura dei provvedimenti di gestione dell'emergenza con la finalità di rendere conoscibili le regole vigenti pubblicate poi anche sul portale istituzionale del CNR e riprese da diverse fonti divulgative.

### 3. Il riparto delle competenze tra Stato, Regioni e autonomie locali

Con riferimento al tema dei rapporti tra Stato e Regioni si pone, in particolare, il problema della coerenza del modello organizzativo e procedimentale delineato dalla legislazione dell'emergenza con i criteri di riparto delle competenze previsti dal Titolo V della Costituzione, anche alla luce della ormai nota sentenza della Corte cost. n. 37 del 2021, e quello della garanzia della leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>15</sup>.

Il d.l. n. 6/2020, e poi il d.l. n. 19/2020, più volte modificato, hanno introdotto criteri straordinari per disciplinare il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo e delimitare i margini di azione dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci in maniera differente da quanto previsto dalla legislazione per la gestione delle emergenze in materia di "tutela della salute" e di "protezione civile"<sup>16</sup>.

Il Parlamento ha approvato il modello delineato dal Governo con la conversione in legge dei decreti adottati in emergenza.

Così, progressivamente, la legislazione per la gestione dell'emergenza si è innestata nel sistema delle fonti delineando un modello organizzativo e procedimentale transitorio che si caratterizza per una compressione dell'autonomia regionale.

In sintesi, di fatto, il potere decisionale è stato prevalentemente allocato a livello statale, lasciando alle Regioni solo il ruolo di soggetto attuatore delle misure statali con margini di autonomia differenti nel tempo; i limiti all'azione regionale sono stati stabiliti con i decreti legislativi che si sono susseguiti per disciplinare la reazione istituzionale alla pandemia<sup>17</sup>.

La cessazione dello stato di emergenza consente una ricognizione delle disposizioni che hanno regolato nel tempo il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo della Repubblica.

Sotto il profilo metodologico un criterio di classificazione dei provvedimenti straordinari può essere rinvenuto nel diverso grado di autonomia consentito alle Regioni dalle disposizioni che nel tempo hanno modificato l'impianto originario del d.l. n. 6/2020.

---

<sup>15</sup> Pur in una condizione certamente straordinaria, non si può prescindere dal rispetto del principio di leale collaborazione, che resta il cardine delle regole per il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, anche in epoca di emergenza; in tal senso, si veda E. CATELANI, *Forum – L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni, Introduzione*, in Riv. "Gruppo di Pisa", 2/2020, 3.

<sup>16</sup> Per una ricognizione delle regole per la gestione delle emergenze in materia sanitaria si veda I. RAIOLA, *Il regionalismo cooperativo alla prova dell'emergenza sanitaria*, Consiglio di Stato, Ufficio Studi, massimario e formazione, 2020, 7-10; per una ricognizione delle regole per la gestione delle emergenze in materia di protezione civile si veda S. LIETO, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, cit., 23 ss.

<sup>17</sup> Sui presupposti e i limiti imposti alle ordinanze regionali si vedano, tra gli altri, E. AFFANNATO, *Lo stato di emergenza e i suoi rimedi: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni come limite alla decretazione d'urgenza e il fondamento costituzionale delle ordinanze contingibili e urgenti nazionali, regionali e locali*, in *federalismi.it*, 3/2022, e G. LAVAGNA, *Il Covid-19 e le Regioni. Uso e "abuso" delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *federalismi.it*, 17/2021.

In base a questo criterio di classificazione, più efficace della sola sequenza temporale dei provvedimenti, senza tenere conto della primissima fase iniziale in cui si è fatto ricorso alla legislazione “ordinaria” per la gestione delle emergenze sanitarie e di protezione civile, si possono distinguere tre diversi momenti: il primo corrispondente all’applicazione delle regole stabilite nel testo originario del d.l. n. 6/2020; il secondo, corrispondente all’applicazione delle regole stabilite dal d.l. n. 19/2020; il terzo corrispondente all’applicazione delle regole stabilite dal d.l. n. 125/2020.

I capisaldi del modello organizzativo “straordinario” sono stabiliti dal d.l. n. 6/2020, che ha introdotto regole specifiche per la gestione dell’emergenza; tali regole hanno sostituito la legislazione “ordinaria” in materia di “tutela della salute” e “protezione civile”, e si caratterizzano per l’accentramento del potere decisionale a livello centrale e per il superamento degli ordinari criteri di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e autonomie locali.

Secondo le regole “ordinarie” per fronteggiare le situazioni di emergenza si può fare ricorso al decreto legge e allo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti, regolate da specifiche leggi di settore<sup>18</sup>. Ad esempio, con riferimento alla materia sanitaria, il richiamato art. 32 della l. n. 833/1978 prevede che per fronteggiare le emergenze sanitarie il Sindaco, il Presidente di Regione e il Ministro della Salute hanno la possibilità di adottare ordinanze contingibili ed urgenti. Con riferimento alle emergenze di protezione civile il d.lgs. n. 1/2018 prevede un modello di azione che coinvolge, secondo le specifiche caratteristiche delle emergenze da fronteggiare, il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Capo della Protezione civile, i Commissari delegati. In tutti i casi, l’adozione delle ordinanze contingibili e urgenti previste dalla legislazione richiamata è condizionata dal rispetto di regole procedurali specifiche<sup>19</sup>, preordinate anche ad assicurare il raccordo tra Stato e Regioni con una diversa gradualità, fino all’intesa, a garanzia della leale collaborazione<sup>20</sup>.

Il rispetto delle regole procedurali previste dalla legislazione ordinaria è stato ritenuto non compatibile con la straordinarietà dell’emergenza, di carattere pandemico, che da subito poneva incognite complesse che mettevano a rischio la salute pubblica.

---

<sup>18</sup> A tali strumenti si aggiunge il potere sostitutivo statale previsto dall’art. 120 Cost. e dall’art. 8 della l. n. 131/2003; sulle difficoltà di applicazione delle procedure per l’esercizio del potere sostitutivo ai fini della gestione dell’emergenza si veda E. CATELANI, *Forum – L’emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni, Introduzione*, cit., 5-6.

<sup>19</sup> Per una rassegna delle fonti attributive dei poteri di ordinanza in casi di necessità e urgenza si rinvia a V. NERI, *Diritto amministrativo delle emergenze: tra unità e indivisibilità della Repubblica e autonomia regionale e locale. Le ordinanze contingibili e urgenti*, in *Urb. e app.*, 3/2020, 346 ss., e alla bibliografia ivi indicata.

<sup>20</sup> L’art. 24 del Codice della protezione civile prevede addirittura l’intesa con le Regioni per la deliberazione dello stato di emergenza. Nel caso dell’emergenza Covid-19 questo passaggio procedurale è stato saltato, per l’incalzante espansione della pandemia che ha imposto un’azione rapida per porre in essere tutti i rimedi ritenuti possibili per contenere la diffusione del contagio; sul punto si vedano le considerazioni di E. CATELANI, *op. ult. cit.*, 4.

Pertanto si è optato per un modello *ad hoc* delineato inizialmente dall'art. 3 del d.l. n. 6/2020, secondo cui competeva al Presidente del Consiglio l'adozione delle misure di contenimento del contagio (specificamente elencate agli artt. 1 e 2 del medesimo decreto), con decreto, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni competenti per territorio qualora i provvedimenti riguardassero specifiche Regioni, o il Presidente della Conferenza delle Regioni se invece i provvedimenti riguardassero tutto il territorio nazionale.

Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si consentiva l'adozione delle misure straordinarie per il contenimento del contagio da Covid-19 con provvedimento del Ministro della Salute, dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci, ai sensi dell'art. 32 della l. n. 833/1978, dell'art. 117 del d.lgs. n. 112/1998 e dell'art. 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)<sup>21</sup>.

In questa prima fase, pertanto, sono state individuate le misure possibili per il contenimento del contagio (artt. 1 e 2 del richiamato d.l. n. 6/2020), e sono stati disciplinati i criteri per il riparto della competenza di Stato, Regioni e autonomie locali nella fase di applicazione.

A ben vedere, inizialmente, il riconoscimento della possibilità di applicare sul territorio regionale le misure elencate negli artt. 1 e 2 del d.l. n. 6/2020 ha comportato un ampliamento delle attribuzioni regionali rispetto ai criteri ordinari di riparto delle competenze<sup>22</sup>.

In tale contesto si sono verificate situazioni di incertezza provocate dalle prime sovrapposizioni tra provvedimenti statali e regionali, nonché i primi casi di contrasto tra le misure adottate dalle autorità sul territorio nazionale che hanno da subito posto il problema della complessità del quadro normativo<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Tuttavia, con la limitazione dell'obbligo di darne comunicazione al Ministro della salute entro 24 ore dall'adozione, e con l'espressa previsione che in caso di mancato rispetto di tale regola avrebbero perso efficacia. Per un approfondimento si veda E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Oss. fonti*, fasc. spec., 2/2020, 388-389. Sulle regole per il riparto dei poteri straordinari nella gestione dell'emergenza si vedano I. RAIOLA, *Il regionalismo cooperativo alla prova dell'emergenza sanitaria*, cit., 2020, e G. LAVAGNA, *Il Covid e le Regioni. Uso e "abuso" delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *federalismi.it*, 17/2021, 99-101; sui presupposti previsti dall'art. 3 del d.l. n. 6/2020 per l'emanazione delle ordinanze da parte dei Presidenti delle Regioni si veda S. STAIANO, *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Riv. AIC*, 2/2020, 359.

<sup>22</sup> Si consentiva, in presenza di determinati presupposti, anche alle Regioni e agli enti locali la possibilità di adottare misure restrittive per il contenimento del contagio che incidevano su diritti e libertà costituzionalmente garantite.

<sup>23</sup> Per una prima ricognizione dei casi di conflitto tra Stato e Regioni si veda E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit. Sulla complessità del quadro normativo si vedano G.M. SALERNO, *Un anno di decreti anti Covid, troppe regole sull'onda del-*

Il primo banco di prova è stato l'applicazione delle misure per la limitazione della circolazione delle persone, previste tra quelle indicate negli artt. 1 e 2 del d.l. n. 6/2020; alcune Regioni hanno anticipato l'intervento del Governo, e altre hanno adottato misure più severe. Ad esempio, il Presidente della Regione Marche anche in assenza di contagi sul territorio regionale, con l'ordinanza n. 1 del 2020 ha disposto misure straordinarie per il contenimento della diffusione del contagio mediante il blocco di ogni attività scolastica e di tutte le manifestazioni pubbliche; l'ordinanza è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri dinanzi al TAR che ne disponeva la sospensione in via cautelare<sup>24</sup>. Lo stesso giorno il Presidente della Regione Marche ha emanato una seconda ordinanza (ordinanza n. 2/2022), con il medesimo contenuto della prima, questa volta non impugnata dal Governo per la sopravvenuta misura del *lockdown* imposta dal d.P.C.M. 4 marzo 2020, con cui venivano adottate per la prima volta a livello nazionale le misure di contenimento del contagio previste dagli artt. 2 e 3 del d.l. n. 6/2020. Altre Regioni, per contenere i rischi di contagio derivanti da un rientro in massa di cittadini residenti fuori Regione provenienti da territori con importante diffusione del virus, hanno imposto l'obbligo di quarantena di quattordici giorni per tutti coloro che rientravano dalle Regioni del Nord del Paese (ordinanze dei Presidenti delle Regioni Puglia, Campania, Calabria).<sup>25</sup> Il Presidente della Regione Campania, oltre ad imporre la misura della quarantena fiduciaria per tutti coloro che erano rientrati in Regione dalle zone del nord del Paese, ha disposto prima la sospensione delle attività di palestre, centri sportivi, piscine e centri benessere, e poi l'obbligo di non uscire dalle abitazioni fatti salvi gli spostamenti necessari per lo svolgimento dell'attività lavorativa o per situazioni straordinarie (ordinanze n. 8/2020 e n. 15/2020); ha disposto, altresì, il divieto di praticare attività sportiva, ludica o ricreativa in luoghi aperti al pubblico, introducendo divieti più restrittivi di quelli fissati a livello statale<sup>26</sup>.

---

*l'emergenza*, in *Guida dir.*, 9/2021, 12 ss., e V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos ...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2 aprile 2020.

<sup>24</sup> Il TAR rilevava che l'ordinanza era fondata "sulla prossimità del territorio marchigiano con la Regione Emilia-Romagna", in cui erano stati rilevati casi di contagio, e non invece sulla presenza di un caso accertato nella Regione, presupposto richiesto dal d.l. n. 6/2020. Per una ricostruzione della fattispecie e del procedimento contenzioso si veda E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 394-395.

<sup>25</sup> La Regione Valle d'Aosta, con ordinanza n. 111 del 15 marzo 2020, vietava l'ingresso nella Regione ai non residenti; il riferimento è ripreso da G. LAVAGNA, *Il Covid e le Regioni. Uso e "abuso" delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *federalismi.it*, 17/2021, 103, nota 11, che richiama 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 *dirittiregionali.it*, 1/2020.

<sup>26</sup> In questo caso il TAR Campania ha rigettato la domanda cautelare di sospensione del provvedimento, promossa da un privato cittadino, non ravvisando contrasti con le misure adottate per l'intero territorio nazionale in considerazione della sussistenza di situazioni di rischio "ragionevolmente localizzate". Per un'analisi delle ordinanze regionali relative al primo periodo della legislazione di emergenza si veda G. LAVAGNA, *Il Covid e le Regioni. Uso e "abuso" delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*,

Insomma, nella prima fase della pandemia la rapidissima diffusione del contagio e l'oggettiva incertezza sulle possibili cure e sulla dimensione complessiva del pericolo hanno indotto tutti i livelli di governo a cercare ogni possibile soluzione per il contenimento del contagio<sup>27</sup>.

La rapida successione dei provvedimenti statali e regionali ha creato un quadro di incertezza, progressivamente crescente, che è stato il preludio di una situazione di confusione istituzionale<sup>28</sup>.

Il modello delineato dal d.l. n. 6/2020 è stato corretto una prima volta con il d.l. n. 19/2020, che ha tracciato in maniera maggiormente definita i confini tra le competenze statali e regionali al fine di porre rimedio al fenomeno della sovrapposizione tra i provvedimenti dei diversi livelli di governo.

Segnatamente, oltre all'elenco delle misure adottabili per il contenimento del contagio, sono state modificate le regole per l'applicazione delle misure straordinarie, seguendo il criterio dell'adeguatezza e della proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale.

Con specifico riferimento al ruolo delle Regioni e degli enti locali, anzitutto è stata introdotta la possibilità per i Presidenti di Regione di proporre l'adozione di d.P.C.M. per l'applicazione delle misure straordinarie di contenimento del contagio; poi, sono stati precisati i presupposti per l'esercizio dei poteri attribuiti alle Regioni e agli enti locali, il contenuto degli atti straordinari e la loro efficacia temporale. Secondo le regole stabilite dall'art. 3 del d.l. n. 19/2020, nelle more dell'adozione dei d.P.C.M., alle Regioni era consentito di introdurre misure di contrasto alla pandemia per specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio di contagio sul territorio, ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti, nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incidere sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia.

Pertanto, alle Regioni è stato consentito di introdurre solo misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle previste a livello statale, in via transitoria e in presenza di particolari circostanze sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, comunque, nell'ambito delle materie di loro competenza, senza incisione nelle attività produttive e nelle attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale<sup>29</sup>.

---

cit., 101-104; si veda altresì E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 394-397.

<sup>27</sup> Sul punto si veda A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. cost.*, 4/2020, 747-749.

<sup>28</sup> In tale contesto, al fine di agevolare la conoscenza delle regole vigenti nei diversi periodi, si sono registrate numerose iniziative – sia a livello istituzionale, sia a livello diffuso nella comunità scientifica e tra gli organi di stampa – per l'interpretazione del quadro normativo vigente, con l'obiettivo di agevolare la conoscenza delle regole applicabili per effetto dei provvedimenti che si susseguivano; si vedano, ad esempio, le note di lettura dei provvedimenti vigenti pubblicate periodicamente nella banca dati dell'Osservatorio Covid-19 pubblicato sul sito web dell'Issirfa-CNR.

<sup>29</sup> Rileva sottolineare che per rafforzare la centralità dell'azione del governo è stato espressamente

Questo nuovo schema ha aperto una seconda fase, in cui alle Regioni erano consentite azioni più limitate, peraltro da comunicare a livello centrale per favorire il coordinamento territoriale delle politiche per il contenimento del contagio.

Tuttavia, queste prime correzioni al modello organizzativo e procedurale non hanno evitato contrasti e sovrapposizioni tra provvedimenti regionali e statali: sono state emanate numerose ordinanze regionali, sulla base della diversa intensità della diffusione del contagio sul territorio nazionale, non sempre coerenti con le regole stabilite dai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in alcuni casi anche finalizzate a introdurre misure più leggere di quelle stabilite con tali decreti.

L'episodio più significativo è stato la scelta della Regione Calabria di adottare un'ordinanza per alleggerire le misure restrittive per le attività economiche, con cui si consentiva la ripresa delle attività di bar e ristoranti con servizio all'aperto prima che tali misure fossero decise a livello nazionale, e in contrasto con quanto previsto dal d.l. n. 19/2020<sup>30</sup>.

Per superare tali situazioni di contrasto tra provvedimenti statali e regionali sono stati introdotti due elementi nuovi che hanno rafforzato il ruolo delle Regioni nella gestione dell'emergenza: la possibilità per le Regioni di adottare anche misure ampliative rispetto a quelle previste dai provvedimenti statali, previa comunicazione al Ministro della Salute (art. 1, comma 16, d.l. n. 33/2020), e il sistema dei colori regionali collegati all'andamento della situazione epidemiologica nei territori, a cui corrispondeva una graduazione delle misure di contenimento del contagio (l'art. 1, comma 16-*septies*, d.l. n. 33/2020, modificato dal d.l. n. 105/2021)<sup>31</sup>.

Si è aperta così una terza fase in cui alle Regioni è stato consentito di adottare misure restrittive o ampliative rispetto a quelle indicate a livello centrale (nei casi e con i criteri previsti dai provvedimenti statali), con l'importante correttivo della previsione dell'intesa con il Ministro della salute che ha assicurato il coordinamento necessario per armonizzare l'azione dei diversi livelli di governo.

Tuttavia, anche in questa fase si sono registrate misure non coordinate di Stato e Regioni; ad esempio, nel mese di agosto dell'anno 2020, alcune Regioni hanno introdotto misure finalizzate a consentire l'apertura di locali e sale da ballo, con la sola

---

previsto che gli eventuali provvedimenti delle Regioni e dei Comuni avevano efficacia limitata fino all'adozione dei successivi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>30</sup> Anche in questo caso l'ordinanza è stata impugnata dinanzi al TAR dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed è stata dichiarata illegittima con sentenza n. 841/2020. Per una ricostruzione della fattispecie e un approfondimento sulla sentenza del TAR Calabria si veda E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit., 399-404.

<sup>31</sup> Sugli spazi di autonomia consentiti alle Regioni per cercare di ottenere un cambio del colore assegnato in base ai criteri stabiliti dall'art. 1, comma 16 *septies*, d.l. n. 33/2020, come modificato, si vedano T. FROSINI, *Le Regioni colorate e differenziate: come combattere la pandemia nei territori?*, in *Diritti regionali*, 2/2021, 281 ss. e P. COLASANTE, *La zonizzazione "cromatica" delle Regioni italiane a seconda del livello di rischio di contagio da Covid-19: quale ruolo per i Presidenti di Regione nella "anticipazione" dei provvedimenti di competenza del Ministro della Salute?*, in *Diritto e salute*, 3/2020.

previsione del divieto di assembramenti (è il caso dell'Ordinanza della Regione Sardegna n. 38/2020) e il Governo ne ha disposto invece la chiusura su tutto il territorio nazionale.

Sono state pertanto introdotte ulteriori modifiche ai criteri di riparto della competenza tra Stato e Regioni; segnatamente, con il d.l. n. 125/2020 sono stati introdotti limiti alla possibilità di emanare provvedimenti regionali per l'applicazione delle misure di contenimento mediante la previsione dell'obbligo della previa intesa con il Ministro della salute, con conseguente ridimensionamento dell'autonomia regionale<sup>32</sup>.

In questa fase, che coincide con la c.d. seconda fase dell'epidemia caratterizzata da una ripresa dei contagi, sono intervenuti numerosi provvedimenti regionali e locali più restrittivi rispetto alle misure applicate dai Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, orientati a contenere la diffusione del contagio.

Particolarmente significativo sembra essere il caso dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Messina che ha disposto l'obbligo per chiunque intendesse raggiungere la Regione Sicilia attraverso il Porto di Messina di registrarsi *on line* su un apposito portale predisposto dallo stesso Comune almeno 48 ore prima dell'orario di partenza, al fine di ottenere un provvedimento di autorizzazione allo spostamento. Avverso questo provvedimento il Governo ha esercitato il potere sostitutivo previsto dall'art. 138 del d.lgs. n. 267/2000, contestando plurime violazioni di legge<sup>33</sup>.

I contrasti sono aumentati dopo l'introduzione del sistema dei colori regionali nel tentativo di ottenere una diversa classificazione ai fini dell'imposizione delle misure straordinarie previste per ciascun colore assegnato sulla base di specifici indici di rilevazione. Ad esempio, nel mese di marzo dell'anno 2021 la Regione Sardegna era ricompresa tra quelle di "colore bianco", per il basso livello di contagio nel territorio; il Presidente della Regione, al fine di mantenere lo *status* in vista dell'apertura della stagione turistica, con ordinanza n. 5/2021 imponeva un controllo sanitario attraverso il tampone obbligatorio per tutti coloro che sbarcavano sull'isola, in alternativa alla dimostrazione della somministrazione del vaccino<sup>34</sup>.

Diverse altre Regioni hanno disposto la sospensione delle attività didattiche per periodi determinati, ponendosi in contrasto con le misure stabilite dai provvedimenti del Governo; avverso tali ordinanze sono stati avviati diversi giudizi dinanzi ai Tribunali amministrativi, che si sono conclusi con provvedimenti di accoglimento, salvo alcuni

---

<sup>32</sup> Per una ricognizione dei provvedimenti adottati a livello centrale in questa fase della legislazione di reazione alla pandemia si rinvia a G. LAVAGNA, *Il Covid e le Regioni. Uso e "abuso" delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, cit., 110-113.

<sup>33</sup> Per un esame della fattispecie si rinvia a I. RAIOLA, *Il regionalismo cooperativo alla prova dell'emergenza sanitaria*, cit., 21-24.

<sup>34</sup> Il caso è stato segnalato da T. FROSINI, *Le Regioni colorate e differenziate: come combattere la pandemia nei territori?*, cit., 282.

casi di contrasto giurisprudenziale<sup>35</sup> (anche all'interno della stessa Regione)<sup>36</sup>.

Non sono mancati, tuttavia, episodi virtuosi, come nel caso delle ordinanze emanate dalle Regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna per fronteggiare la seconda ondata di contagio diffuso mediante misure coordinate e uniformi in senso restrittivo rispetto a quanto previsto a livello statale<sup>37</sup>.

Le criticità emerse nell'applicazione della legislazione di reazione all'emergenza sono state esaminate sia dal giudice amministrativo<sup>38</sup>, sia dalla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, con diverse pronunce, ha rigettato le censure relative al presunto ridimensionamento del Parlamento<sup>39</sup>, alla limitazione della libertà personale<sup>40</sup>, e al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Sotto quest'ultimo profilo, la sentenza della Corte costituzionale n. 37/2021 ha accertato che il modello organizzativo delineato dalla legislazione per la gestione dell'emergenza, derogatorio rispetto a quello "ordinario", è coerente con la specifica realtà, del tutto nuova, da fronteggiare<sup>41</sup>.

Per arrivare a questa conclusione la Corte non ha richiamato gli strumenti costituzionali che consentono il dinamismo del riparto delle competenze (potere sostitutivo dello Stato, chiamata in sussidiarietà, attrazione in sussidiarietà, materie trasversali). In maniera inaspettata, ha individuato nella materia "profilassi internazionale" un titolo competenziale autonomo che costituisce la base giuridica del radicamento della competenza legislativa al legislatore statale; dopo avere affermato che la legislazione dell'emergenza è riconducibile alla materia "profilassi internazionale", affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ha aggiunto che la materia ricomprende ogni misura atta a contrastare la pandemia, o a prevenirla, come pure il potere di allocare la relativa funzione amministrativa.

La ragione di tale ampia definizione della materia è stata indicata nella necessità di

---

<sup>35</sup> TAR Piemonte, Sezione I, decreto cautelare 17 settembre 2020, n. 446, TAR Puglia, Lecce, decreto cautelare 6 novembre 2020, n. 695.

<sup>36</sup> È il caso della Regione Puglia, dove la Sezione di Bari del TAR accoglieva la domanda cautelare mentre la sezione di Lecce al contrario confermava la legittimità dell'ordinanza impugnata; per un approfondimento si veda ancora una volta G. LAVAGNA, *Il Covid e le Regioni. Uso e "abuso" delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, cit., 114-115.

<sup>37</sup> Si veda, ancora, G. LAVAGNA, *ibidem*.

<sup>38</sup> Per una ricognizione della giurisprudenza amministrativa si veda la pagina web dedicata del sito internet [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); con riferimento alle sentenze di rilievo per i rapporti tra Stato e Regioni si veda anche la banca dati Osservatorio Covid-19 rinvenibile sul sito web [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it).

<sup>39</sup> Sul tema si vedano, ad esempio, le ordinanze nn. 66 e 67 dell'anno 2021, e la sentenza n. 198/2021.

<sup>40</sup> Sul tema si veda la recente sentenza n. 127/2022.

<sup>41</sup> Per un'analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 37/2021 si vedano A D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto delle competenze di Stato e Regioni*, cit., 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, S. MANGIAMELI, *L'emergenza non è una materia di legislazione*, in *Giur. cost.*, 2/2021.

assicurare una disciplina unitaria, “di matrice nazionale”, idonea a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività.

Sulla base di tali argomentazioni, la Corte ha concluso che alle Regioni è affidato il compito di concorrere con lo Stato a contenere e debellare la diffusione del contagio da Covid-19, entro i limiti fissati dalla legislazione statale dell’emergenza.

La Corte ha ritenuto che “*la competenza dello Stato a disciplinare ogni misura necessaria a contenere e debellare il contagio, nonché ad allocare la relativa funzione amministrativa, non è così vasta da fraporsi all’esercizio delle attribuzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa*”.

Pertanto, sarebbe salvaguardato il nucleo centrale dell’autonomia regionale individuabile nella capacità di fare scelte differenziate tenendo conto della specificità del territorio, ma nell’ambito di un contesto unitario che non consente di interferire con la disciplina fissata dal legislatore statale.

#### **4. Riflessioni conclusive**

La legislazione per la gestione dell’emergenza ha consentito al Governo di agire per adeguare tempestivamente le misure di contenimento della pandemia alla rapida evoluzione degli eventi.

Tuttavia, indubbiamente, ha comportato la sospensione e la deroga di non pochi principi, diritti e garanzie costituzionali, peraltro con una catena normativa non perfettamente coerente con le regole generali in materia di fonti del diritto (si pensi in particolare al contenuto dei d.P.C.M.)<sup>42</sup>.

Con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni è stato delineato un modello organizzativo di tipo centralistico, in sostanziale deroga rispetto alle regole ordinarie e non bilanciato da adeguati strumenti di raccordo, che ha comportato difficoltà di coordinamento delle politiche pubbliche.

Tentando un bilancio sulla base dei dati disponibili, sembra possibile escludere che le Regioni abbiano rappresentato un ostacolo per le politiche di contenimento del contagio.

Prevalentemente hanno agito nei limiti consentiti dal legislatore statale, ponendo in essere interventi differenziati sulla base delle specificità del territorio e della diversa diffusione del contagio.

È vero che ci sono state sovrapposizioni tra provvedimenti statali e regionali, non

---

<sup>42</sup> Sul tema si rinvia a M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto nell’emergenza*, cit.; rileva però sottolineare che la Corte costituzionale con la sentenza n. 127/2022 ha fatto salvo il ricorso ai d.P.C.M. come strumento per l’applicazione delle misure di contenimento del contagio, nonostante la rilevante incidenza su diritti costituzionalmente garantiti.

senza momenti di tensione istituzionale; ma nell'insieme, il sistema sembra avere tenuto.

In tal senso, da una parte si deve considerare che il Governo non ha esercitato il potere sostitutivo statale, con l'eccezione di un solo caso riferito però a un provvedimento di un Comune; dall'altra si deve considerare che non risultano casi di impugnativa regionale di provvedimenti statali (con l'eccezione di un caso, riferito però a un contrasto di competenze tra Regione e Comuni).

Significa che il sistema ha trovato un equilibrio sperimentando forme nuove di raccordo sollecitate dalla situazione straordinaria che hanno consentito un dialogo politico per considerare le specificità delle diverse parti del territorio nazionale<sup>43</sup>.

La legislazione dell'emergenza ha prodotto effetti fino alla persistenza delle esigenze collegate alla "pandemia sanitaria", ovvero fino alla cessazione dello Stato di emergenza (31 marzo 2022); si può affermare, pertanto, che costituisce una parentesi, temporalmente definita, ormai consegnata alla storia e priva di effetti diretti per il futuro.

Non si possono escludere invece effetti indiretti, anche in considerazione della richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 37/2021<sup>44</sup>; ad esempio, con riferimento all'opportunità di aprire una stagione di riforme costituzionali per inserire un riferimento espresso alle situazioni di emergenza, o per lo spostamento delle materie "tutela della salute" e "protezione civile" tra quelle di competenza esclusiva dello Stato.

Si tratta di temi evidentemente complessi che richiedono approfondimenti specifici.

In questa sede basti osservare che dall'esperienza della pandemia da Covid-19 non sembra emergere la necessità di modifiche costituzionali specificamente orientate alla gestione delle emergenze. Come efficacemente osservato in letteratura, gli strumenti di dinamismo già previsti, e in particolare la decretazione di urgenza, consentono sia la rapidità degli interventi, sia l'avocazione delle competenze a livello centrale per assicurare l'unitarietà della legislazione<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> La leale collaborazione si è svolta prevalentemente mediante confronti informali nella c.d. cabina di regia che si è instaurata tra il Governo nazionale e gli esecutivi regionali rappresentati dal Presidente della Conferenza delle Regioni. Per una ricognizione degli strumenti utilizzati per il coordinamento di Stato e Regioni si rinvia al Dossier *Il ruolo della Conferenza delle Regioni negli anni della pandemia e l'alleanza con il Governo per superare l'emergenza*, a cura della Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, aggiornato al settembre 2022. Per un'analisi si rinvia a BALDI-PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del Covid-19*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 3/2020, 277-306.

<sup>44</sup> In tal senso si vedano A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto delle competenze di Stato e Regioni*, cit., e M.P. IADICICCO, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità. Riflessioni su di un antico travaglio, limiti e criticità di alcune proposte di riforma. "Tutto cambi affinché tutto rimanga com'è"?*, in *Dir. reg.*, 3/2021.

<sup>45</sup> Sul tema si rinvia a A. D'ATENA, *op. ult. cit.*; con particolare riferimento alla funzione dello strumento del decreto legge si vedano, in particolare, le pp. da 7 a 12; con riferimento agli strumenti che consentono di centralizzare gli interventi a Costituzione vigente si vedano le pp. 6 e 7. Complessivamente, l'esperienza della pandemia ha confermato il dinamismo della Carta costituzionale che ha consentito a

Non sembrano neppure emergere elementi che evidenzino la necessità di modificare i criteri di riparto delle competenze per un accentramento del potere decisionale a livello statale.

Guardando al futuro, l'esperienza della pandemia consente, invece, una riflessione sul tema della piena attuazione del principio di leale collaborazione; non solo mediante il rafforzamento del sistema delle Conferenze, ma anche mediante strumenti procedurali per favorire il coordinamento anche a livello legislativo.

Sono emersi criticità e virtuosismi del sistema dei rapporti tra Stato e Regioni che dovranno essere considerati nel dibattito aperto sul tema delle riforme istituzionali, anche con riferimento all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

In particolare, è emersa ancora una volta la centralità del coordinamento tra Stato e Regioni per realizzare compiutamente un equilibrio tra le esigenze di differenziazione e il rispetto dell'unitarietà giuridica ed economica della Repubblica.

---

tutti, alle "Istituzioni e ai cittadini la bussola necessaria a navigare "per l'alto mare aperto" dell'emergenza e del dopo-emergenza che ci attende"; in tal senso si veda M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 27.



## Capitolo 2

# LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLE MISURE REGIONALI DI CONTRASTO ALLA PANDEMIA \*

di *Paolo Colasante*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. La giurisprudenza costituzionale sull’ammissibilità delle misure restrittive volte al contenimento del contagio adottate con atti di rango non primario. – 3. Legislazione e amministrazione della pandemia: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni nella gestione dell’emergenza. – 4. Le ordinanze regionali di contrasto alla pandemia: il “parallelismo flessibile” delle funzioni amministrative emergenziali. – 4.1. La natura non trasversale della competenza in materia di profilassi internazionale. – 4.2. Profilassi internazionale o intreccio di competenze da risolvere in via sussidiaria?

## 1. Premessa

La gestione dell’emergenza pandemica determinata dalla diffusione del virus Covid-19 ha dato luogo a un ampio dibattito nella dottrina costituzionalistica, che ha avuto ad oggetto due profili separati, eppur collegati: per un verso, è venuta in rilievo la problematica delle fonti del diritto competenti a introdurre le misure restrittive alle libertà costituzionali per ragioni sanitarie e, in particolare, i limiti entro cui potessero considerarsi ammissibili – alla luce del principio di legalità e delle riserve di legge costituzionalmente previste – gli atti amministrativi che concretamente le disponevano (i d.P.C.M. e le altre ordinanze contingibili)<sup>1</sup>; per altro verso, è stato centrale il tema del

---

\* Il presente scritto costituisce una versione aggiornata dell’intervento svolto al Convegno “*Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla Riforma del 2001*”, organizzato dall’ISSIRFA-CNR e da *Federalismi.it* – 13-14 ottobre 2021 – Sala Convegni CNR – Roma, Piazzale Aldo Moro (già pubblicato in precedente versione su *Federalismi.it*, n. 20/22 del 1° agosto 2022).

<sup>1</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Riv. AIC*, 2/2020; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “Covid-19”*, in *Oss. cost. AIC*, 3/2020; E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Riv. AIC*, 2/2021; M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di*

riparto delle competenze fra Stato e Regioni<sup>2</sup>, sia per quanto concerne le rispettive potestà legislative, sia con riferimento al rapporto fra le ordinanze dei due livelli di governo, a cui si aggiungono poi quelle degli Enti locali<sup>3</sup>.

---

tutela, in Riv. AIC, 1/2021; A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in Riv. AIC, 2/2021; A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto alla pandemia*, in Dir. reg., 2/2020; R. MANFRELOTTO, *La delegificazione nella disciplina dell'emergenza pandemica*, in Riv. AIC, 2/2021, nonché P. CARETTI, U. DE SIERVO, G. MOBILIO, P. MILAZZO nel fascicolo speciale 2020 *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19 dell'Osservatorio sulle fonti*.

<sup>2</sup>Cfr. A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2021; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, cit.; A.M. CECERE, *Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali*, in Riv. AIC, 3/2021; C. NEGRI, *La relazioni fra lo Stato e le Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19 tra uniformità e differenziazione*, in Dir. reg., 3/2021; A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità*, cit.; S. TRANQUILLI, *Ai più importanti bivi, non c'è segnaletica. I conflitti Stato-Regioni tra giudice amministrativo e Corte costituzionale*, in Riv. AIC, 2/2021; G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2020; G. MAZZOLA, *Gli attuali rapporti tra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in *Nomos*, 1/2021; G. LAVAGNA, *Il Covid-19 e le Regioni. Uso e abuso delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *Federalismi.it*, 17/2021; P. COLASANTE, *La zonizzazione "cromatica" delle Regioni italiane a seconda del livello di rischio di contagio da Covid-19: quale ruolo per i Presidenti di Regione nella "anticipazione" dei provvedimenti di competenza del Ministro della Salute?*, in *Dir. e sal.*, 3/2020; F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *Federalismi.it*, 26/2020; A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione quale "bussola" nell'emergenza*, in *Dir. reg.*, 3/2020; 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 *Dir. reg.*, 1/2020; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Oss. fonti*, fasc. spec. 2020, *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*; M.P. IADICICCO, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità. Riflessioni su di un antico travaglio, limiti e criticità di alcune proposte di riforma. "Tutto cambi affinché tutto rimanda com'è"?*, in *Dir. reg.*, 3/2021; T. ESPOSITO, *La gestione dell'emergenza pandemica tra fonti statali e fonti regionali*, in *Dir. reg.*, 1/2022, 381 ss.

<sup>3</sup>Si pensi ai noti casi dello Stretto di Messina e delle Isole di Ischia e di Capri. Quanto al primo, il Consiglio di Stato in sede consultiva, con il parere n. 735 del 7 aprile 2020, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esercizio da parte del Governo del potere di annullamento straordinario dell'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020, a tutela dell'unità dell'ordinamento, ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. p), della l. n. 400/1988 e dell'art. 138 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL). In merito a tale vicenda, cfr. E. AFFANATO, *Le ordinanze sindacali di necessità e urgenza al ricorrere di emergenze di carattere nazionale: il caso dello Stretto di Messina*, in *Oss. cost. AIC*, 5/2020; N. PIGNATELLI, *L'annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il COVID-19 non "chiude" lo Stretto di Messina*, in *Dir. reg.*, 1/2020, 554 ss.; A. RUGGERI, *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del Sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina*, in *Consulta Online*, 1/2020, 10 aprile 2020; M. AMITRANO ZINGALE, *Brevi riflessioni sul fondamento costituzionale del potere di annullamento straordinario degli atti degli enti locali a margine del parere del consiglio di stato, 7 aprile 2020, n. 735*, in *Dir. reg.*, 2/2020, 30 luglio 2020. Quanto alle Isole di Ischia e di Capri, le relative ordinanze sindacali sono state oggetto di annullamento prefettizio (e, in merito alla prima, v. A. DE STANO, *Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19*, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2020). Inoltre, si segnalano alcune decisioni della giurisprudenza amministrativa in materia di ordinanze sindacali durante la prima ondata pandemica della primavera 2020: TAR Palermo, decreto n. 694 del 2020; TAR Roma, decreti nn. 3463 e 4165 del

Dopo una prima fase di incertezza, ormai la giurisprudenza costituzionale si è espressa su entrambi i profili testé richiamati, su cui dunque può ora affermarsi l'esistenza di coordinate ermeneutiche sufficientemente esaustive. Nondimeno, deve essere pure osservato che la giurisprudenza costituzionale in materia, pur avendo chiarito i principali aspetti delle problematiche ora richiamate, risulta però foriera di significativi spunti di riflessione rispetto ad alcuni approdi che continuano a rimanere non del tutto indagati soprattutto per quanto concerne l'applicazione del principio di legalità al rapporto fra la fonte primaria statale, che in astratto prevede le misure restrittive volte al contenimento del contagio, e i provvedimenti amministrativi (statali, regionali e comunali) con cui esse vengono concretamente disposte. Nello specifico, per anticipare la questione di cui si dirà nel prosieguo (cfr. par. 4), risulta problematica la riconduzione della legislazione concernente la gestione della pandemia alla materia della profilassi internazionale, di competenza esclusiva statale, e la contestuale ammissione di una contemporanea competenza amministrativa ad adottare i conseguenti atti necessitati sia da parte dello Stato che da parte delle Autonomie.

## **2. La giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità delle misure restrittive volte al contenimento del contagio adottate con atti di rango non primario**

Quanto all'ammissibilità e alla natura della normazione emergenziale, la Corte costituzionale, accogliendo l'autorevole tesi esposta in dottrina<sup>4</sup>, ha anzitutto escluso – con la sentenza n. 198/2021<sup>5</sup> – che i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti le misure restrittive utili al contenimento del contagio fossero da ascrivere alla categoria delle ordinanze contingibili<sup>6</sup>, giacché privi del carattere dell'atipicità, posto

---

2020; TAR Napoli, decreto n. 1120 del 2020; TAR Bari, sentenza n. 733 del 2020; TAR Sardegna, decreto n. 133 del 2020.

<sup>4</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, cit. Dello stesso Autore e sul medesimo argomento, è d'obbligo segnalare un suo recente e pregevole contributo: *Il diritto e l'eccezione*, in *Ri. AIC*, 2/2022, 31 ss.

<sup>5</sup> Su cui v. G. CAPORALI, *La Corte e la tentata "normalizzazione" di una sequenza normativa irriducibile all'assetto costituzionale vigente*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2021, 31 ss.; L. CASTELLI, *La Corte costituzionale e i d.P.C.M. pandemici*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2022, p. 154 ss.; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, 25/2021, 81 ss.; 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; A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, 3/2021, 841 ss.

<sup>6</sup> Con riguardo alle ordinanze contingibili e al percorso che ne consentito l'ammissibilità, pur con alcuni limiti, all'indomani della Costituzione repubblicana, v. Corte costituzionale, sentenze n. 8 del 1956 (commentata da V. CRISAFULLI, *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*, in *Giur. it.*, 1/1956, 863 ss.; G. TREVES, *La costituzionalità dei provvedimenti amministrati-*

che “la fonte primaria (...) ha tipizzato le misure adottabili dal Presidente del Consiglio dei ministri, in tal modo precludendo all’autorità di Governo l’assunzione di provvedimenti *extra ordinem*”<sup>7</sup>.

La Corte ha pertanto ricondotto tali provvedimenti alla categoria, risalente al Gianini<sup>8</sup>, degli atti necessitati e, nel farlo, ha richiamato il suo precedente della sentenza n. 4/1977<sup>9</sup>, nella quale ha sottolineato la “distinzione corrente tra «“atti” necessitati» e «“ordinanze” necessitate», aventi entrambi come presupposto l’urgente necessità del provvedere, «ma i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell’esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni»<sup>10</sup>.

La Consulta ha infatti osservato che la tassatività delle misure urgenti di contenimento del contagio previste dalla decretazione d’urgenza (d.l. n. 19/2020) induce ad accostare tali provvedimenti agli atti necessitati, in quanto “emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto”<sup>11</sup>. Pertanto, “quali atti a contenuto tipizzato, (tali misure) si distaccano concettualmente dal modello delle ordinanze contingibili e urgenti, che viceversa rappresentano il paradigma delle ‘ordinanze necessitate’ (a contenuto libero), seguito dal codice della protezione civile”<sup>12</sup>.

La giurisprudenza costituzionale ha dunque condiviso la teoria della catena normativa degli atti emergenziali di gestione della pandemia formulata in dottrina e ha pure successivamente dipanato un altro specifico dubbio che aveva interessato il rapporto fra fonti del diritto nella gestione dell’emergenza pandemica, ossia il fatto che le misure restrittive imposte abbiano in taluni periodi così fortemente limitato la libertà di circolazione da finire per integrare invero una compressione della libertà personale e, dunque, esse si sarebbero poste in violazione della rigida riserva di legge (assoluta) e di giurisdizione contemplata dall’art. 13 Cost., giacché tale diritto di libertà sarebbe

---

*vi di necessità ed urgenza*, in *Giur. cost.*, 1956, 994 ss.); n. 26 del 1961 (su cui, nuovamente, V. CRISAFULLI, *Il ritorno dell’art. 2 della legge di p.s. dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1961, 886 ss., nonché C. LAVAGNA, *Sulla illegittimità dell’art. 2 t.u.p.s. come testo legislativo*, *ivi*, 898 ss.); n. 4 del 1977 (su cui L. CARLASSARE, *Ordinanze prefettizie e diritti di sciopero*, in *Giur. cost.*, 1977, 258 ss.). Si veda inoltre la sentenza n. 418 del 1992, avente ad oggetto la legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, unitamente alla sentenza n. 127 del 1995.

<sup>7</sup> Sent. n. 198 del 2021, cit., *C.i.d.* par. 6.2. La fonte primaria a cui si fa riferimento è il decreto legge n. 19 del 2020, che, dopo la “breve esperienza” del decreto legge n. 6 del 2020 (abrogato proprio dal decreto n. 19), ha costituito la cornice normativa di riferimento per tutta la gestione dell’emergenza pandemica.

<sup>8</sup> M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1949, 949 ss.

<sup>9</sup> V. L. CARLASSARE, *Ordinanze prefettizie e diritti di sciopero*, e P. POLACCO, *Legge e provvedimento amministrativo in materia di sciopero*, entrambi in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, risp. 258 ss., 264 ss.

<sup>10</sup> Sent. n. 198 del 2021, cit., *C.i.d.*, par. 8.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ivi*, *C.i.d.* par. 8.1.

stato inciso da atti del potere esecutivo, ai quali sarebbe invece preclusa ogni possibilità di limitarlo.

La questione è stata portata all'attenzione della Corte costituzionale con specifico riferimento alla fattispecie dell'obbligo di quarantena per coloro che siano risultati positivi al virus Covid-19 e, a tal proposito, la sentenza n. 127 del 2022 ha osservato che essa non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 13 Cost., per l'assorbente ragione che l'isolamento non viene attuato, né mantenuto, mediante coercizione fisica<sup>13</sup>. Pertanto, "la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria è istituito che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale"<sup>14</sup>.

Pertanto, secondo la giurisprudenza costituzionale appena richiamata, la gestione dell'emergenza pandemica per il tramite dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, delle Ordinanze del Ministero della salute, delle ordinanze regionali e degli enti locali va esente da censure di legittimità costituzionale riconducibili al principio di legalità o alle riserve di legge previste nella Carta.

### **3. Legislazione e amministrazione della pandemia: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza**

Oltre al tema del rispetto delle garanzie dei diritti fondamentali costituzionalmente previsti da parte dei provvedimenti, statali e non, recanti misure restrittive dei medesimi, è stata altrettanto rilevante la questione dei rapporti fra Stato e Autonomie nell'adozione delle misure stesse.

La legislazione statale non ha invero mai escluso le Autonomie dall'adozione di provvedimenti recanti misure restrittive volte al contenimento del contagio e proprio in ragione di ciò si sono verificati casi di conflittualità fra Stato e Regioni giunti sino all'attenzione del Giudice amministrativo<sup>15</sup>. Infatti, il d.l. n. 19/2020, oltre a costituire

---

<sup>13</sup> Sentenza n. 127 del 2022, *C.i.d.*, par. 4.1: "Ciò premesso, l'obbligo, per chi è sottoposto a quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria, in quanto risultato positivo al virus COVID-19, di non uscire dalla propria abitazione o dimora, non restringe la libertà personale, anzitutto perché esso non viene direttamente accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di esso per il corso della malattia.

Il destinatario del provvedimento è infatti senza dubbio obbligato ad osservare l'isolamento, a pena di incorrere nella sanzione penale, ma non vi è costretto ricorrendo ad una coercizione fisica, al punto che la normativa non prevede neppure alcuna forma di sorveglianza in grado di prevenire la violazione. In definitiva, chiunque sia sottoposto alla "quarantena" e si allontani dalla propria dimora incorrerà nella sanzione prevista dalla disposizione censurata, ma non gli si potrà impedire fisicamente di lasciare la dimora stessa, né potrà essere arrestato in conseguenza di tale violazione".

<sup>14</sup> Sentenza n. 127 del 2022, *C.i.d.*, par. 7.

<sup>15</sup> Fra i tanti, sia consentito richiamare quello che ha riguardato la Regione Abruzzo, esposto in P. COLASANTE, *La zonizzazione "cromatica" delle Regioni italiane a seconda del livello di rischio di contagio da COVID-19: quale ruolo per i Presidenti di Regione nella "anticipazione" dei provvedimenti di competenza del Ministro della Salute?*, in *Dir. e Sal.*, 3/2020, e i casi ivi richiamati in nota 1.

il fondamento dei DPCM recanti le misure restrittive, ha disciplinato la “concorrenza” di questi ultimi con ordinanze regionali, in quanto l’art. 3 ha autorizzato le Regioni ad adottare misure ulteriormente restrittive in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel rispettivo territorio o in una parte di esso. Una disposizione, quindi, che ha affidato alle Regioni un potere di ordinanza derogatorio, ma stabilendone l’unico verso possibile: quello di una tutela *in melius* rispetto al rischio sanitario, escludendo quindi che le Regioni potessero ritenersi abilitate ad affievolire le misure restrittive stabilite a livello statale. La giurisprudenza amministrativa ha dato seguito a tale indicazione legislativa, confermando che le Regioni potessero solo irrigidire le misure restrittive già disposte dal Governo nazionale, non escludendosi in ogni caso il sindacato di ragionevolezza sulle scelte adottate e, dunque, la proporzionalità di esse rispetto all’andamento della situazione pandemica.

La questione dei rapporti fra Stato e Regioni nella gestione della pandemia è invece giunta all’attenzione della Corte costituzionale solo un anno dopo la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, avvenuta il 31 gennaio 2020, quando si è trovata a pronunciare per la prima volta nella sua storia un’ordinanza cautelare di sospensione di legge regionale<sup>16</sup> che disciplinava la gestione regionale dell’emergenza epidemiologica indotta dalla diffusione del virus Covid-19 (ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021<sup>17</sup>). La Corte riteneva perciò sussistente il *periculum in mora*, presupposto della sospensione cautelare, già in ragione del sol fatto che “la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell’esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore”, oltre a “compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l’interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione”.

La vicenda è poi proseguita nella sede di merito giungendo alla sentenza n. 37 del 2021<sup>18</sup>, che allo stato attuale racchiude i principi che, secondo la giurisprudenza costi-

---

<sup>16</sup> Legge della Regione Valle d’Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (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).

<sup>17</sup> V. i commenti di P. VIPIANA, *Sospesa per la prima volta l’efficacia di una legge, a quasi diciotto anni dall’introduzione del potere di sospensiva nei giudizi in via principale*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2021; 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 Quad. cost.*, 2/2021; A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, 10/2021; A. LO CALZO, *La “parsimonia cautelare” della Corte costituzionale nel giudizio in via principale alla prova dell’emergenza pandemica*, in *Oss. cost. AIC*, 3/2021.

<sup>18</sup> V. i commenti di A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all’emergenza Covid, espande la proflessi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Oss. cost. AIC*,

tuzionale, dovrebbero presiedere al riparto delle competenze – legislative e amministrative – afferenti alla gestione dell'emergenza pandemica. Il punto fondamentale della pronuncia – già affacciato nella decisione cautelare – è la riconduzione della materia alla competenza statale esclusiva sulla profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q), Cost.), recentissimamente ribadita con riferimento alla disciplina del c.d. *green pass* anche nella sentenza n. 164 del 30 giugno 2022 (*Considerato in diritto*, par. 7). In tal senso, vi è dunque “da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale”<sup>19</sup>.

L'impianto argomentativo della Corte muove dalla considerazione secondo cui la diffusività del virus Covid-19 non pone ostacoli a un'interpretazione del titolo competenziale della profilassi *internazionale*, nel senso che il rilievo internazionale, lungi dal presupporre un attraversamento di confini di beni o persone, sia *in re ipsa*, giacché il contrasto al rischio di contagio non è territorialmente confinabile e, anzi, accade che “ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale, abbia un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla. Omettere, in particolare, di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali”<sup>20</sup>.

La sentenza n. 37 del 2021 è perciò granitica nell'affermare la radicale esclusione di ogni competenza legislativa regionale nella gestione dell'emergenza pandemica, giungendo tuttavia a conclusioni diverse per quanto concerne invece le competenze amministrative e, in particolare, le ordinanze regionali che intervengono a dettare misure maggiormente restrittive quando l'andamento dei contagi su scala locale lo richiede, che rinvengono allora – in nome del principio di legalità – la propria base legale nelle “fonti statali *ad hoc*”<sup>21</sup> e, dunque, anzitutto nel d.l. n. 19/2020.

---

4/2021; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, paper del 21 aprile 2021; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta Online*, 1/2021; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2021; R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Dir. reg.*, 2/2021; A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, “annichilimento” della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2021; V. BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale?*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2021; G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al “regionalismo della separazione”*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2021.

<sup>19</sup> Sent. n. 37 del 2021, cit., *C.i.d.*, par. 9.1.

<sup>20</sup> *Ivi*, par. 7.1.

<sup>21</sup> *Ivi*, par. 9.1.