

## LE SEDI DI COMPOSIZIONE E DI TUTELA DEGLI INTERESSI NELLE RELAZIONI TRA LIVELLI TERRITORIALI DI GOVERNO IN ITALIA DURANTE L'EMERGENZA PANDEMICA \*.

di Fulvio Pastore\*\*

54

**Sommario.** 1. Premessa: le connotazioni del sistema politico-istituzionale italiano con riferimento alle sedi di composizione e tutela degli interessi nelle relazioni tra livelli territoriali di governo. – 2. Le relazioni tra Stato e Regioni durante l'emergenza Covid-19. – 3. Riflessioni riassuntive e conclusive.

### **1. Premessa: le connotazioni del sistema politico-istituzionale italiano con riferimento alle sedi di composizione e tutela degli interessi nelle relazioni tra livelli territoriali di governo.**

L'emergenza pandemica ha investito in pieno gli ordinamenti giuridici e i sistemi istituzionali nazionali, con una forza di impatto mai sperimentata in precedenza da quando è stato avviato il processo di integrazione europea. Si è trattato di una sorta di *crash test* che ha messo a dura prova i sistemi giuridici europei, facendo emergere e mettendo ulteriormente in risalto i punti deboli dell'ordinamento di ciascun Paese membro dell'Unione<sup>1</sup>.

In Italia, come è noto, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione<sup>2</sup>, il sistema delle relazioni tra livelli territoriali di governo, continua a essere caratterizzato dall'assenza

---

\* *Sottoposto a referaggio*. Relazione al convegno su *Le sfide del rapporto tra Stato e Regioni alla luce della crisi economica e pandemica: Italia e Spagna in prospettiva comparata*, Università degli studi di Napoli Federico II, Aula Pessina, 24.9.2021.

\*\* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II.

<sup>1</sup> Sulle problematiche giuridico-economiche scaturite dalla pandemia da Covid-19 cfr., *ex plurimis*, S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020; G. Scalese (a cura di), *Pandemia, normazione dell'emergenza e modelli d'intervento socio-economici*, in *Democrazia e diritti sociali*, Fascicolo speciale, 2020.

<sup>2</sup> Sulla riforma del Titolo V, *ex plurimis*, cfr. P. Cavalieri, D'Auria, C. Pinelli e A. Ruggeri, *La riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo. Regioni e governo locale*, n. 6/2001 e n. 1/2002; AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro italiano*, n.

di adeguate sedi di rappresentanza e tutela degli interessi territoriali al centro dell'organizzazione costituzionale della Repubblica<sup>3</sup>.

In particolare, i numerosi tentativi di introdurre una Camera parlamentare effettivamente rappresentativa degli interessi territoriali, in sostituzione di un Senato solo formalmente eletto su base regionale, sono sempre naufragati miseramente, sebbene la gran parte degli studiosi di diritto costituzionale abbia da tempo indicato questa soluzione come la più opportuna e auspicabile in un sistema a forte decentramento territoriale autonomistico. In effetti, benché la stragrande maggioranza della dottrina e delle forze politiche si dichiarino astrattamente favorevole alla previsione di una Camera rappresentativa degli interessi territoriali, divergenze significative e talvolta inconciliabili si manifestano allorché si passa a discutere dei meccanismi costitutivi dell'organo in questione nonché delle funzioni da attribuire allo stesso. Si tratta sicuramente di uno dei problemi di fondo del nostro ordinamento, che richiederebbe una riforma strutturale e di più lungo periodo<sup>4</sup>. Però, nell'immediato, almeno, si potrebbe attuare la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni, pure prevista dalla l. cost. n. 3/2001. Basterebbero, infatti, a tal fine, delle semplici modifiche dei regolamenti parlamentari.

---

10/2001, p. 225 ss.; B. Caravita di Toritto, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002; M. Carli, *L'attuazione del nuovo Titolo quinto della Costituzione alla prova dei fatti*, in *Federalismi.it, Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum*, 17 gennaio 2003; G. Falcon, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2001, p. 163 ss.; A. Ferrara (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano, 2001; G. M. Salerno, *Brevi osservazioni sulla riforma del Titolo V, la devolution e la logica istituzionale della "lotteria"*, in *Federalismi, Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum*, 15 gennaio 2003.

<sup>3</sup> Il tema è approfonditamente e ampiamente sviluppato in M. Scudiero (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli, 2007.

<sup>4</sup> Sul tema la letteratura è sterminata. In particolare, cfr. U. Allegretti, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2003, p. 115 ss.; L. Antonini, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una camera delle autonomie*, in *Federalismi.it, Osservatorio sul federalismo, La riforma del Titolo V, Forum*, 17 gennaio 2003; V. Baldini, *La proposta di riforma del senato federale: un'abiura del modello Bundesrat?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004, p. 610 ss.; V. Baldini (a cura di), *La camera degli interessi territoriali nello Stato composto*, Napoli, 2007; F. Bertolini, *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2003, p. 1003 ss.; R. Bifulco, *In attesa della seconda camera federale*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, con prefazione di A. D'Atena, Torino, 2001, p. 211 ss.; G. Calamandrei, *Camera federale o Camera delle Regioni: scelte possibili. Principio di leale cooperazione o collaborazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 16/2004, p. 1799 ss.; B. Caravita di Toritto, *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2000, p. 636 ss.; G. Guzzetta, *Una proposta per il Senato "federale"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2004, p. 118 ss.; M. Manetti, *Alcune riflessioni sul cd. Senato federale*, in *Rivista AIC*, 12 dicembre 2003; A. Truini, *Del "Senato federale" ovvero del potere magico delle parole*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 15/2004, p. 1625 ss.

Contestualmente allo spostamento del fulcro della decisione politica in favore dell'esecutivo, lungo l'asse dei rapporti tra Governo e Parlamento, a partire dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso, la sede principale di svolgimento del rapporto di leale collaborazione tra Stato, Regioni e Autonomie territoriali è stata individuata nel c.d. sistema delle Conferenze: Conferenza Stato-Regioni e conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali. Sistema del quale sono protagonisti gli esecutivi dei vari livelli territoriali in assenza di un ruolo significativo delle Assemblee elettive.

Questa soluzione, tuttavia, presenta numerose criticità e diversi profili problematici. In primo luogo, la soluzione adottata non sembra coerente con il carattere parlamentare della forma di governo italiana e con la ridefinizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni realizzato con la riforma del Titolo V, tanto più che la disciplina del sistema delle Conferenze, sia con riferimento alla composizione che con riferimento alle funzioni, si rinviene nella legge ordinaria, in totale assenza di un qualsivoglia riferimento positivo da parte di disposizioni di rango costituzionale. In secondo luogo, delle Conferenze si conosce il contenuto degli atti adottati ma non vi è nessuna pubblicità dei lavori preparatori, sicché non è dato sapere attraverso quali processi decisionali e quali mediazioni o sintesi sia stata raggiunta una certa manifestazione di volontà. Si crea, così, una zona d'ombra e dietro questi *arcana imperii* si possono nascondere agevolmente degli scambi politici che attingono alla sfera delle relazioni partitiche più che a quella degli interessi territoriali in gioco. Oltre tutto, la mancanza di pubblicità dei lavori non conferisce in favore della applicazione di un principio di responsabilità politica, verso gli elettori, in capo ai soggetti istituzionali coinvolti.

Per quanto concerne, più specificamente, i rapporti di leale collaborazione tra Regioni e autonomie territoriali, la sede istituzionale di svolgimento degli stessi viene individuata nel Consiglio delle autonomie locali<sup>5</sup>. L'art. 7, l. cost. n. 3/2001, ha modificato l'art. 123 Cost., già riscritto dalla l. cost. n. 1/1999, per aggiungere la previsione del Consiglio delle autonomie locali tra i contenuti minimi, essenziali o necessari dello statuto regionale ordinario. Quanto alle soluzioni prescelte dai singoli statuti regionali, l'analisi delle relative disposizioni, evidenzia una notevole diversificazione. Infatti, alcuni statuti si limitano a

---

<sup>5</sup> Sul tema, *ex plurimis*, cfr. G. Di Cosimo, *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/1998; Q. Camerlengo, *L'autonomia locale e il potere regionale di indirizzo e coordinamento: itinerari ricostruttivi e prospettive di riforma*, in *Le Regioni*, n. 4/1999; A. Corpaci, *Sistema amministrativo regionale ed enti locali*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000.

prevedere scarse disposizioni di principio devolvendo al legislatore regionale il compito di prevedere una disciplina più dettagliata, mentre altri statuti prevedono una disciplina dettagliata della composizione e delle attribuzioni dell'organo. Nell'esperienza sin qui maturata, il Consiglio delle autonomie locali ha mostrato un rendimento significativamente diverso nelle varie realtà regionali sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo. Tali differenze dipendono più dal livello di partecipazione politica e democratica che caratterizza i singoli tessuti territoriali che dalle architetture istituzionali disegnate nelle disposizioni normative in questione. Appare evidente come la torsione monocratica impressa alla forma di governo regionale dal legislatore costituzionale del 1999, con la previsione dell'elezione diretta del Presidente, abbia depotenziato alla radice la possibilità di affermare un modello paritario e cooperativo dei rapporti tra enti territoriali a livello infraregionale<sup>6</sup>. In ogni caso, i Consigli delle autonomie locali hanno funzioni prevalentemente propositive e consultive. Inoltre, si deve escludere che i pareri del CAL possano assumere parere vincolante, poiché in tal caso il sistema consiliare regionale finirebbe per assumere una struttura sostanzialmente bicamerale con una evidente disarmonia rispetto alla disciplina costituzionale. La legislazione regionale di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, d'altra parte, nonostante l'affermazione del principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118 Cost. e ancor prima nella riforma Bassanini,

---

<sup>6</sup> Sulla forma di governo regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999 cfr. E. Balboni, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna*; A. Barbera, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali. Meglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/1999, p. 572 ss.; A. Barbera, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; B. Caravita di Toritto, *Prospettive di riforma della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 2/1998, p. 233 ss.; C. Fusaro, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit. p. 77 ss.; G. Lombardi, *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 563 ss.; L. Mariucci, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/1999, p. 1149 ss.; F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012; G. Pitruzzella, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, n. 3/1999, p. 419 ss.; G. Pitruzzella, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 501 ss.; A. Ruggeri, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2004; G. Silvestri, *Nuovi statuti e nuova forma di governo regionale*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 12, seminario 2001, Torino, 2002; A. Spadaro, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Pol. del dir.*, n. 2/2001.

mostra una tendenza a sostituire il centralismo dello Stato con un neocentralismo delle Regioni<sup>7</sup>.

Per quanto concerne le sedi di tutela degli interessi territoriali, con particolare riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni, la sede astrattamente deputata alla risoluzione dei contrasti non risolti in via politica è la giustizia costituzionale e più specificamente: il giudizio in via di azione per gli atti legislativi; il conflitto di attribuzione intersoggettivo per gli atti amministrativi.

Il legislatore costituzionale, con l. cost. n. 1/1999, modificando l'art. 123 Cost., ha eliminato la legge ordinaria statale di approvazione della proposta di statuto regionale di diritto comune deliberata dal consiglio regionale<sup>8</sup>; successivamente, con la già citata l. cost. n. 3/2001, modificando l'art. 127 Cost., ha eliminato il controllo preventivo di legittimità dello Stato sulle proposte di legge regionale, con possibilità di rinvio della proposta al

<sup>7</sup> Sul conferimento delle funzioni amministrative dopo la riforma Bassanini cfr. AA.VV., *Commento al decreto legislativo 112/98*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4/1998; D. Bandoli e M. Michelessi, *Il processo di decentramento delle funzioni in materia ambientale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2001; G. Cilione, *Il trasferimento delle funzioni in materia sanitaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2001; C. Desideri e G. Meloni (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge 59/97*, Milano, 1998; G. Di Cosimo, *Le funzioni conferite alle Province*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/1998; G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002; G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998; L. Mariucci, *Stato, Regioni ed enti locali alla prova del federalismo amministrativo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4/1998; G. Mor, *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, n. 2/1999; G. Pastori, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, n. 5/1997; M. P. Perrino, *L'individuazione dei livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite ai comuni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/1998; A. Petretto, *La redistribuzione delle funzioni: profili finanziari*, in *Le Regioni*, n. 5/1997; C. Pinelli, *Conferimenti di funzioni a Regioni ed enti locali e riforme del mercato del lavoro*, in *Le Regioni*, n. 1/1998; G. Reborà, *La redistribuzione delle funzioni: profili organizzativi e del personale*, in *Le Regioni*, n. 5/1997; M. Ricciarelli, *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2001; L. Torchia, *Regioni e "federalismo amministrativo"*, in *Le Regioni*, n. 2/2001.

<sup>8</sup> Sugli statuti regionali di diritto comune dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999 cfr. S. Bartole, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*; R. Bin, *Nuovi statuti e garanzie dei diritti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 195 ss.; R. Bin, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*; E. Catelani e E. Cheli (a cura di), *I principi negli Statuti regionali*, Bologna, 2008; G. D'Alessandro, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008; A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 2000, p. 618 ss.; A. D'Atena (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008; U. De Siervo, *Potestà statutaria e costituzione*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, p. 255 ss.; A. Ferrara, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in *Federalismi.it*, n. 13/2012; S. Mangiameli, *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, p. 213 ss.; F. Pastore, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, luglio 2012; R. Tosi, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 5/1999, p. 847 ss.; R. Tosi, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 527 ss.

Consiglio. Si trattava di sedi procedimentali di composizione degli interessi territoriali che spesso venivano etichettate come una intromissione dello Stato nelle sfere dell'autonomia regionale. Tuttavia, non si può negare come il carattere politico di queste forme di controllo dello Stato sulle scelte politiche fondamentali delle Regioni concorresse significativamente a deflazionare il contenzioso tra Stato e Regioni dinanzi alla Corte costituzionale, creando delle camere di compensazione politica e talvolta di sintesi degli interessi territoriali, per evitare più gravi scontri istituzionali.

Di fatto, a seguito di tali revisioni costituzionali, il contenzioso tra Stato e Regioni dinanzi alla Corte costituzionale è aumentato in modo evidente, fino ad assorbire gran parte dell'attività, del tempo e delle energie della Consulta.

Sulla base delle nuove disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del Titolo V, la Corte costituzionale ha ormai depositato migliaia di decisioni. Si sono così sedimentati interi corpi di giurisprudenza costituzionale che hanno imposto una particolare lettura dei rapporti tra livelli territoriali di governo in Italia.

Disattendendo le tesi di buona parte della dottrina costituzionalistica che, affascinata da esperienze straniere, pensava a un modello competitivo o concorrenziale di Stato composto<sup>9</sup>, la Corte costituzionale italiana ha affermato in modo netto e inequivocabile un modello cooperativo e solidale di regionalismo, mettendo quasi sempre l'accento sugli

---

<sup>9</sup> Sul modello di regionalismo italiano dopo la riforma del Titolo V cfr. L. Antonini, *Il "vaso di Pandora" del federalismo: spunti sulla questione della devolution*, in *Federalismi.it*, Osservatorio sul federalismo, *La riforma del Titolo V*, *Forum*, 6 dicembre 2002; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; A. Anzon, *Il "federalismo" nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in *Rivista AIC*, 28 aprile 2004; F. Bassanini, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Astrid on line*, aprile 2010; P. Caretti, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1223 ss.; G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1247 ss.; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; F. Pastore, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018; F. Pastore, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019; S. Staiano, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *Federalismi.it*, 23 settembre 2004. Sul regionalismo italiano, *ex plurimis*, cfr. A. Lucarelli, *Percorsi del regionalismo*, Milano, 2004. Sul tentativo di trasformare in senso federale l'ordinamento giuridico italiano, *ex plurimis*, cfr. B. Caravita di Toritto (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004. Sull'articolo 5 della Costituzione italiana, *ex plurimis*, cfr. G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma 1975; S. Staiano, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, 2017. Tra le ricostruzioni di carattere generale del diritto regionale italiano cfr. S. Bartole, G. Mastragostino e L. Vandelli, *Le autonomie territoriali*, Bologna, 1984; A. Sterpa, B. Caravita e F. Fabrizio, *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, 2019; P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2012; P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova, 2009; A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2010; T. Martines, A. Ruggeri e C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008.

interessi unitari dell'ordinamento, affidati alla tutela dello Stato, piuttosto che su quelli particolari delle singole Regioni. Questi orientamenti della Corte costituzionale, del resto, non dipendono semplicemente dal fatto che le Regioni non concorrano minimamente alla scelta dei componenti della Consulta, quanto, piuttosto, dalla inadeguatezza geografica, economica e sociale delle realtà regionali italiane a dare luogo a una competizione virtuosa in mancanza di un serio riequilibrio e di un significativo riordino territoriale<sup>10</sup>.

## 2. Le relazioni tra Stato e Regioni durante l'emergenza Covid-19.

La Costituzione italiana del 1947 non prevede espressamente e, quindi, non disciplina la dichiarazione dello stato di emergenza. L'art. 78 Cost. prevede, invece, espressamente, la dichiarazione dello stato di guerra da parte delle Camere parlamentari e il conferimento al Governo dei poteri necessari. Si tratta di una c.d. delegazione anomala, poiché fa riferimento alla possibilità che le Camere parlamentari deleghino al Governo l'esercizio della funzione legislativa senza la osservanza dei limiti formali e sostanziali che è richiesta per la normale delegazione legislativa, prevista dall'art. 76 Cost. Neppure in questa ipotesi, del resto, siamo di fronte al trasferimento al Governo dei pieni poteri, come previsto

---

<sup>10</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione cfr. E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del Gruppo di Pisa, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004; A. D'Atena, *La Consulta parla..... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, n. 1/2022, p. 2028 ss.; F. Drago, *Le impugnative del Governo sugli Statuti regionali: un primo bilancio*, in *Federalismi.it*, 6 settembre 2005; P. Giangaspero, *La Corte costituzionale e il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari: problemi risolti e questioni da definire in tema di interpretazione dell'art. 123 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 20 luglio 2006; G. Grasso, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico, ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V*, in *Rivista AIC*, 18 ottobre 2002; S. Mangiameli, *Corte costituzionale e Titolo V: l'impatto della riforma*, in *Giur. cost.*, n. 1/2002, p. 457 ss.; F. Marcelli e V. Giammusso, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V: 5 anni e 500 pronunce*, Quaderni di documentazione, Senato della Repubblica, Servizio studi, n. 44/2006; S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce della interpretazione della Corte costituzionale*, in F. Caringella e G. De Marzo, *La legislazione regionale*, Milano, 2007; G. Pastori, *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, ora in *Le Regioni*, n. 3/2005; A. Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 9 dicembre 2004; A. Ruggeri, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, ora anche in *Le istituzioni del federalismo*, 2004; N. Viceconte, *La giurisprudenza costituzionale Stato-Regioni nel 2009*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010; N. Viceconte, *La giurisprudenza costituzionale Stato-Regioni: le novità del 2010*, in *Rivista AIC* n. 3/2011; N. Viceconte, *Criticità del regionalismo italiano e giurisprudenza costituzionale: le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; M. Volpi, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *Federalismi.it*, 19 febbraio 2004.

solitamente in caso di guerra dalle Costituzioni liberali ottocentesche, poiché il limite al conferimento dei poteri al Governo nell'art. 78 Cost. è individuato nel concetto di necessità. La necessità, infatti, in questa ipotesi, a differenza di quanto accade nella decretazione d'urgenza disciplinata dall'art. 77 Cost., non è solo il presupposto fattuale del conferimento di funzioni, ma assume rilievo anche al fine di definire la estensione dei poteri da conferire, nonché al fine di delimitare temporalmente la durata del conferimento<sup>11</sup>.

Del resto, in alcune democrazie, particolarmente omogenee alla nostra, dove la dichiarazione dello stato di emergenza è prevista espressamente ed è disciplinata dalla Costituzione, come quella francese e quella tedesca, la pandemia è stata affrontata senza utilizzare quelle clausole costituzionali<sup>12</sup>.

In ogni caso, immaginare una revisione della Costituzione italiana per prevedere una disposizione sull'emergenza al fine di risolvere la crisi determinata dalla pandemia da Covid-19, sarebbe stato fuori luogo: innanzitutto perché occorre una risposta immediata e perché, quando la pandemia è scoppiata, non c'era il clima politico favorevole per una revisione costituzionale di tale portata<sup>13</sup>.

Nonostante la mancata previsione della dichiarazione dello stato di emergenza, si deve ritenere che la Costituzione italiana fornisca tutti gli strumenti e le coordinate utili per fronteggiare adeguatamente le situazioni di emergenza come quella prodotta dalla pandemia da Covid-19, senza che ci sia bisogno di sospendere le garanzie democratiche o di derogare all'ordinario funzionamento dell'organizzazione costituzionale<sup>14</sup>.

In primo luogo, viene in evidenza, a questo proposito, la figura del decreto-legge, disciplinata dall'art. 77 Cost. per fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza. Si

---

<sup>11</sup> Sul tema cfr., in particolare, M. Scudiero, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, 1969.

<sup>12</sup> Cfr. sul punto le efficaci riflessioni svolte in S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., pp. 15-16. La Costituzione spagnola – con l'art. 116, nel Capo dedicato alla forma di governo – articola la disciplina degli stati emergenziali in tre fattispecie: «allarme», «eccezione», «assedio», regolando in via diretta procedimento e durata, e demandando a una legge organica la restante disciplina e, in ispecie, «le competenze e le limitazioni corrispondenti».

<sup>13</sup> L'ipotesi di revisionare la Costituzione per disciplinare lo stato di emergenza è stata prospettata tra gli altri, con particolare autorevolezza, da A. Ruggeri, *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell'emergenza*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2020, in particolare p. 21. Sul punto cfr., altresì, G. De Minico, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020.

<sup>14</sup> Sul tema cfr. V. Baldini, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020; T. Groppi, *Le sfide del Coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta-online*, n. 1/2020; A. Ruggeri, *Il coronavirus, la sofferita tenuta del sistema istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta-online*, n. 1/2020; G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost – Unità per la Costituzione*, 10 aprile 2020.

tratta di uno strumento provvisorio che il governo adotta sotto la sua responsabilità per fronteggiare situazioni di emergenza che richiedono un intervento legislativo immediato e non consentono di attendere i tempi fisiologicamente richiesti per l'approvazione di una legge ordinaria da parte delle camere parlamentari.

Con specifico riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni, poi, l'articolo 120 della Costituzione, prevede che «1. La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. 2. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». Inoltre, l'art. 117 Cost. affida allo Stato, in via esclusiva, la competenza legislativa in tema di profilassi internazionale (comma 2, lettera *g*) e quella in tema di ordine e sicurezza pubblica (comma 2, lettera *h*), demandando altresì allo Stato il compito di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Infine, l'art. 126 Cost. riconosce allo Stato il potere di sciogliere il Consiglio della Regione o rimuoverne il Presidente, non solo nel caso del compimento di atti contrari alla Costituzione o di gravi violazioni di legge, ma anche per ragioni di sicurezza nazionale<sup>15</sup>. Del resto, già la l.n. 833/1978, istitutiva del

---

<sup>15</sup> Sul tema cfr. in particolare S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., pp. 11 e ss. *Ivi*, a p. 37, si sottolinea, tra l'altro, come “nel nuovo Titolo V la competenza generale residuale delle Regioni, al cospetto di competenze statali elencate – che evoca suggestivamente il federalismo di stampo ‘americano’ – mentre è enunciata, con quella certa solennità assertiva delle proposizioni generali contenute nelle leggi-manifesto, nel quarto comma del nuovo articolo 117 Cost., è contestualmente rinnegata nei dettagli del secondo comma dello stesso articolo, ove sono attribuite in via esclusiva allo Stato competenze trasversali il cui esercizio è idoneo a impedire l'autonoma produzione di politiche regionali in settori chiave dell'ordinamento. E nelle mani dello Stato è rimasta integra la leva finanziaria. Ancora, è lo Stato ad avere il controllo sostitutivo sugli organi quando sia in gioco la responsabilità internazionale e in sede europea dello Stato o quando siano messe gravemente in pericolo l'incolumità o la sicurezza pubblica (art. 120). Ed è allo Stato che spetta il potere di sciogliere il Consiglio della Regione o rimuoverne il Presidente, non solo nel caso del compimento di atti contrari alla Costituzione o di gravi violazioni di legge, ma anche per ragioni di sicurezza nazionale (art.

*Servizio sanitario nazionale*, assegnava al ministro della salute il compito di intervenire in caso di epidemie.

Di fatto, quello che si è verificato sin dall'inizio della pandemia, in assenza di adeguate sedi strutturali e procedurali di svolgimento del rapporto di leale collaborazione, è stato un iperattivismo delle autonomie territoriali e in particolare delle Regioni che hanno debordato ampiamente dai rispettivi ambiti di competenza, determinando gravi disarmonie e contraddizioni nel quadro ordinamentale e mettendo a rischio se non rendendo pressoché impossibile la efficace attuazione di una strategia unitaria volta a contrastare la diffusione del contagio e a consentire un ordinato quanto proficuo svolgimento dei rapporti economico-sociali.

Lo Stato, pur avendo, come sopra evidenziato, tutti gli strumenti giuridici per arginare e inibire la sovraesposizione delle Regioni, ha colpevolmente tollerato questo dannoso protagonismo. Ciò è accaduto fondamentalmente per due ragioni: la intrinseca debolezza del Governo nazionale, che all'inizio della pandemia poggiava sulla fiducia di una maggioranza esigua quanto disomogenea; la notevole forza politica dei Presidenti delle Giunte regionali, che in virtù della elezione diretta da parte del corpo elettorale e di una forma di governo quanto mai stabile, si ergevano a paladini degli interessi regionali, in contrapposizione con quelli nazionali e con quelli delle altre Regioni.

Durante l'emergenza pandemica che richiede decisioni rapide e immediate, talvolta da modificare e mettere a punto giorno per giorno, anche il sistema delle conferenze ha ulteriormente mostrato tutti i suoi limiti. Infatti, nelle fasi più acute della crisi, il punto di raccordo tra Governo nazionale e Regioni si è ridotto, di fatto, a dei semplici contatti telefonici tra Presidente del Consiglio e rappresentante dei Presidenti delle Giunte regionali. Modalità operativa quanto mai incongrua, tanto più che il coordinamento tra le politiche regionali emergenziali è apparso alquanto scarso, manifestandosi una tendenza alla competizione e alla concorrenza tra personalità politiche a fini elettoralistici più che la ricerca di un raccordo al fine di armonizzare le misure adottate. Soprattutto, l'emergenza pandemica ha disvelato la fragilità e l'inefficienza di sistemi sanitari regionali in passato osannati in modo acritico ed elevati a modelli ideali da imitare e da ulteriormente finanziare

---

126). Se ci si volesse esercitare in un'attualizzazione delle categorie schmittiane – come è purtroppo corrvamente nell'uso – si potrebbe ritenere che in Italia non vi sia mai stata una dislocazione di sovranità per linee centrifughe, poiché sovrano esclusivo è rimasto lo Stato, che decide nello stato di eccezione”.

proprio per il loro carattere virtuoso.

In questo quadro davvero sconcertante, i contrasti non risolti in sede politica sono sfociati quasi sempre in un contenzioso dinanzi alla giurisdizione amministrativa piuttosto che nella sede naturale della giustizia costituzionale, poiché i giudici amministrativi, a differenza della Corte costituzionale, si sono dimostrati in grado di fornire risposte più immediate, articolate e puntuali. Si è dovuta attendere l'ordinanza n. 4/2021 per avere una prima decisione, sia pure cautelare, della Corte costituzionale, sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di emergenza pandemica e successivamente la sentenza n. 37/2021 per una decisione di merito<sup>16</sup>. Per la prima volta nella sua storia la Corte costituzionale ha sospeso in via cautelare con ordinanza l'atto legislativo impugnato e successivamente ha dichiarato con sentenza la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di profilassi internazionale. Ma queste decisioni, per quanto condivisibili, sono arrivate a quasi due anni dalla dichiarazione dello stato di emergenza, quando era già successo di tutto.

La conflittualità tra Stato e Regioni, d'altra parte, si è significativamente attenuata in conseguenza dell'allargamento della maggioranza parlamentare ai principali gruppi di opposizione per la formazione di un nuovo Governo e soprattutto per l'avvenuto svolgimento delle principali elezioni regionali in programma. Certo, il fatto che, all'inizio dell'emergenza, alcune Regioni tra le più colpite fossero governate dai partiti di opposizione non ha favorito la ricerca di una posizione unitaria tra le forze politiche, generando, piuttosto, una serie di polemiche e di accuse reciproche tra Governo nazionale e Governi regionali, con uno sterile rimbalzo di responsabilità e con l'adozione di misure spesso disarmoniche, se non apertamente contrastanti tra diversi livelli territoriali di governo<sup>17</sup>. Tuttavia, che le difficoltà di relazione tra Stato e Autonomie territoriali siano

<sup>16</sup> Su queste decisioni cfr., in particolare, A. Vuolo, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021.

<sup>17</sup> Cfr. sul tema, *ex plurimis*, G. Alberico, *Le ordinanze contingibili e urgenti nella gestione dell'emergenza sanitaria: il ruolo dei sindaci nella disciplina del D.L. 33/2020*, in *Dirittifondamentali.it*, 1 giugno 2020; U. Allegretti e E. Balboni, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 1/2020; V. Baldini, *Emergenza sanitaria e personalismo "asimmetrico" nelle politiche regionali. Aspetti problematici... e rischiosi*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020; V. Baldini, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2020; M. Betzu e P. Ciarlo, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *BioLaw Journal – Giornale di Biodiritto*, n. 1/2020; L. Buscema, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Dirittiregionali, Forum - La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, regioni ed Enti locali*, n. 1/2020; A. Celotto, *Emergenza e ordinanze comunali: l' "isola della*

dipese notevolmente dal mancato funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione, sembra dimostrato dalla circostanza che tali difficoltà e tensioni si siano manifestate anche rispetto a enti territoriali governati da personalità politiche appartenenti all'area della maggioranza parlamentare.

### 3. Riflessioni riassuntive e conclusive.

Il pensiero di Albert Einstein sul concetto di crisi è pienamente condivisibile: “non pretendiamo che le cose cambino se continuiamo a farle nello stesso modo. La crisi può essere una vera benedizione per ogni persona e per ogni nazione, perché è proprio la crisi a portare progresso. La creatività nasce dall'angoscia, come il giorno nasce dalla notte oscura. È nella crisi che nasce l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la crisi supera sé stesso senza essere superato. Chi attribuisce le proprie sconfitte e i propri errori alla crisi, violenta il proprio talento e mostra maggior interesse per i problemi piuttosto che per le soluzioni. La vera crisi è l'incompetenza”<sup>18</sup>.

In questa prospettiva, anche la grave crisi istituzionale determinata dalla pandemia da Covid-19, se affrontata con spirito costruttivo e positivo, può essere una vera occasione di crescita. In particolare, può rappresentare, la molla per un ripensamento e una seria messa a punto della riforma del Titolo V della Costituzione, alla distanza di venti anni esatti dalla sua entrata in vigore.

Si tratta, innanzi tutto, di riconoscere una adeguata rappresentanza politica alle autonomie

---

*ragione nel caos delle opinioni” (a prima lettura del parere 7 aprile 2020, n. 260/2020), in Giustizia-amministrativa.it, 10 aprile 2020; M. Cosulich, Lo stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale, in Corti supreme e salute, n. 1/2020; A. D'Aloia, L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei “propri confini”, in Dirittifondamentali.it, Attualità, 18.4.2020; A. De Siano, Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19, in Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 15 aprile 2020; V. Di Capua, Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni, in Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 20 maggio 2020; G. Di Genio, Una ordinanza regionale covid 19 come atto di iniziativa (proposta regionale) di DPCM, in Dirittifondamentali.it, Attualità, 29 aprile 2020; C. Pinelli, Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni, in Diritti comparati, 24 aprile 2020; A. Romano, I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19, in Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 20 maggio 2020. Sul riparto di competenze amministrative tra Stato e autonomie territoriali cfr., in particolare, S. Staiano (a cura di), Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali. Profili analitici e ricostruzione sistematica, Napoli 2006.*

<sup>18</sup> A. Einstein, *Come io vedo il mondo*, traduzione e prefazione di Remo Valori, Roma, 1975.

territoriali al centro dell'organizzazione costituzionale dello Stato, mediante un superamento del bicameralismo perfetto e la introduzione di una vera camera delle autonomie territoriali. In secondo luogo, si tratta di definire meglio il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale. In senso più ampio, si tratta di munire l'ordinamento giuridico italiano di una serie di soluzioni organizzative e procedimentali volte a favorire, in modo efficace e sostanziale, il dialogo e la leale collaborazione tra i vari livelli territoriali di governo.

Per quanto riguarda il sistema di giustizia costituzionale, affinché divenga la sede idonea a giustiziare i contrasti di interesse tra Stato e Regioni, potrebbe, invece, essere sufficiente una definizione in via giurisprudenziale di tempi, procedure e standard di giudizio in grado di offrire una risposta immediata alle questioni prospettate, ristabilendo gli equilibri istituzionali violati. Del resto, come è noto, il sistema di giustizia costituzionale italiano, così come si è andato conformando nel corso del tempo, è più frutto di una costruzione in via giurisprudenziale che di interventi del legislatore.

**Abstract:** A causa della mancanza di adeguate sedi strutturali e procedurali per lo svolgimento del rapporto di leale collaborazione, i rapporti tra i livelli territoriali di governo, sin dall'inizio della pandemia da Covid -19, sono stati caratterizzati da un iperattivismo delle autonomie territoriali. In particolare, le regioni hanno debordato dalle rispettive aree di competenza, determinando gravi disarmonie e contraddizioni nel quadro normativo e mettendo a rischio, se non rendendola quasi impossibile, l'effettiva attuazione di una strategia unitaria volta a contrastare la diffusione del contagio e a consentire una gestione ordinata e proficuo sviluppo delle relazioni economico-sociali. Tuttavia, se affrontata con spirito costruttivo e positivo, la grave crisi istituzionale causata dalla pandemia può essere una vera opportunità di crescita. In particolare, può rappresentare la molla per un serio ripensamento e messa a punto della riforma del Titolo V della Costituzione, a vent'anni esatti dalla sua entrata in vigore.

**Abstract:** Due to the lack of adequate structural and procedural venues to carry out the relationship of loyal collaboration, the relationships between the territorial levels of government, since the beginning of the Covid-19 pandemic, do have characteristics for a hyper-activism of the territorial autonomies. In particular, the regions have overflowed their

respective areas of competence, causing serious disharmony and contradictions in the legal framework and putting at risk, if not making cases impossible, to effectively implement a unitary strategy aimed at counteracting the spread of contagion and allowing orderly management and profitable development of economic-social relations. However, if we face the serious institutional crisis caused by the pandemic with a constructive and positive spirit, it can be a real opportunity for growth. In particular, it may represent the spring for a serious rethinking and fine-tuning of the reform of Title V of the Constitution, exactly twenty years after its entry into force.

**Parole chiave:** Covid-19 – rapporti Stato-Regioni – sistema politico-istituzionale italiano – leale collaborazione.

**Key words:** Covid-19 – relation State-Regions – Italian political-institutional system.