



Diritto dell'emergenza Covid-19 e recovery fund

Sull'uso (e abuso) delle ordinanze emergenziali regionali.

di [Filippo Ruggiero](#) [Antonio Bartolini](#)

23 aprile 2020

Sull'uso (e abuso) delle ordinanze emergenziali regionali.

Intervista di Filippo Ruggiero a Antonio Bartolini (prof. ordinario di diritto amministrativo Università di Perugia)

***Filippo Ruggiero:** La babele normativa è andata amplificandosi con il proliferare di ordinanze regionali. Alcune sembrano anche spingersi oltre la casistica e i presupposti stringenti previsti dall'art. 3, d.l. 25 marzo 2020, n. 19, perché non fondate su situazioni di aggravamento sopravvenute; perché con un'efficacia che supera il momento di adozione del d.p.c.m.; perché adottano misure non ricomprese nel catalogo di cui all'art. 1 del d.l. o non adottano misure ulteriormente restrittive, ma misure volte ad affievolire le misure del d.p.c.m.. Professore qual è il suo punto di vista?*

Antonio Bartolini: la domanda tocca uno dei problemi più seri che si sono manifestati durante l'emergenza pandemica, ovvero quello del rapporto tra potere di ordinanza statale e regionale.

Preliminarmente sembra opportuno vedere come la dialettica tra Stato e regioni si è venuta a sviluppare durante il periodo emergenziale.

In una prima fase il rapporto tra le "fonti emergenziali" aveva trovato una risposta nel d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, conv. in l. 5 marzo 2020, n. 13. Come noto, questo decreto-legge ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri un vasto ed ampio potere di ordinanza volto a

fronteggiare l'emergenza: in particolare, attribuiva al Presidente del Consiglio, da un lato, il potere di impartire misure tipicamente previste e predeterminate (possibilità di perimetrare le zone rosse, chiudere le scuole, i musei, etc., al fine di assicurare il c.d. distanziamento sociale), dall'altro lato, consentiva di adottare un potere atipico consistente nella possibilità di disporre "ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza" (art. 2, d.l. 6/2020).

A tal fine, va, peraltro, osservato che le ordinanze statali in materia di Covid-19 sono fondate sulla potestà legislativa esclusiva riguardante la profilassi internazionale e sulla materia concorrente della salute, in forza del quale lo Stato può determinare i principi fondamentali che, secondo la giurisprudenza costituzionale, si possono spingere ad un punto tale da vincolare le regioni a standard uniformi per tutto il territorio nazionale (su questi profili v. la ricostruzione di M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum Pasquale Costanzo*, in www.giurcost.org). E', però, anche vero che il predetto potere di ordinanza statale ha sottratto alle regioni rilevanti poteri normativi in materie di potestà concorrente quali, oltre la salute, il commercio, artigianato ed industria, agricoltura, l'istruzione, il turismo, le politiche culturali. Sicchè laddove vi sia un intervento statale che impinge su un intreccio di materie appartenenti sia allo Stato che alle regioni, dovrebbe soccorrere il principio di leale collaborazione, che impone allo Stato di negoziare con le regioni secondo un giusto procedimento che dovrebbe sfociare in un'intesa. La leale collaborazione va maggiormente ricercata nei casi in cui si assiste ad una chiamata in sussidiarietà, di poteri regionali come emerge a mio modo di vedere platealmente nel caso in esame (v. da ultimo Corte cost., 2 dicembre 2019, n. 246).

Al fine di cucire i rapporti tra Stato e regioni il d.l. 6/2020 aveva previsto dei raccordi sia in fase ascendente che discendente. Per quanto concerne la fase ascendente, il d.p.c.m. doveva seguire un 2° procedimento leale fondato sulla previa acquisizione del parere dei Presidenti di regione interessati o del Presidente della Conferenza Regioni nel caso in cui la misura fosse da estendere a tutto il territorio nazionale (art. 3, comma 1).

E così arrivò il primo d.p.c.m. 23 febbraio 2020 che delimitò, dopo la scoperta del paziente zero, le c.d. zone rosse di Codogno e Vo' Euganeo.

Successivamente il Presidente della Regione Marche (Luca Ceriscioli) ritenendo insufficiente le misure adottate a livello nazionale, con propria ordinanza 25 febbraio 2020, n. 1, decretò la sospensione dell'attività scolastica di ogni ordine e grado compresa quella universitaria. E così si inaugurò la stagione delle ordinanze regionali. Il Governo impugnò di fronte al Tar Marche. Il Presidente del Tribunale amministrativo marchigiano con decreto n. 56 del 27 febbraio 2020

dispose la sospensione dell'ordinanza Ceriscioli, evidenziando come il potere atipico riconosciuto alle autorità competenti (e quindi anche ai Presidenti di Regione come autorità sanitarie e di protezione civile) poteva essere sì esercitato, ma con poteri meno invasivi di quelli tipizzati.

Dall'assetto normativo del d.l. 6/2020 emergeva dunque un potere del Presidente del Consiglio dei Ministri di adottare le misure tipizzate; in casi di necessità ed urgenza era, peraltro, consentito ai Presidenti di Regione di anticipare l'adozione di tali misure nei casi di estrema urgenza.

Il meccanismo, abbastanza lineare, è entrato in crisi dopo il d.p.c.m. dell'8 marzo 2020, quando le misure di distanziamento sociale, riassunte nello slogan "tutti a casa", sono state estese su tutto il territorio nazionale. Fino a spingersi con il d.p.c.m. del 22 marzo 2020 al completo lockdown delle attività produttive ed al divieto di uscire dal proprio territorio comunale.

Molti Presidenti di regione hanno ritenuto che le misure previste dal d.p.c.m. non fossero sufficienti, indicando misure più restrittive. Tra le più note, quelle del Presidente della Regione Campania (De Luca), dirette ad imporre un lockdown più stringente di quello disposto con il d.p.c.m. sul territorio nazionale: tali ordinanze, peraltro, hanno superato, anche se in sede cautelare, il vaglio del Tar Campania, che più di una volta ha avuto modo di evidenziare il *fumus boni iuris* delle ordinanze De Luca essendo fondate sul "potere di adozione di misure correlate a situazioni regionalmente localizzate" (Tar Campania, Napoli, sez. V, decr., 18 marzo 2020, n. 416).

Ordinanze relative a situazioni regionalmente localizzate sono state prese ad es. in Emilia-Romagna, Lazio ed in Umbria, perimetrando i focolai, tramite la creazione di zone rosse, come tali soggette a disposizioni di lockdown particolarmente stringenti.

In alcune regioni del Sud, al fine di arginare il rientro dal Nord, sono state adottate ordinanze dirette a vietare l'ingresso nel territorio regionale: trattasi di ordinanze assolutamente illegittime (ma probabilmente opportune), in quanto contrastanti con l'art. 120 Cost. che vieta alle regioni di "adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni".

Alla luce di questa situazione piuttosto articolata, il Governo ha deciso di rivedere le regole con il d.l. 25 marzo 2020, n. 19. In primo luogo, è stata rivista la fase ascendente, stabilendo che il d.p.c.m. possa essere adottato su proposta dei singoli Presidenti di regione o del Presidente della Conferenza Regioni, a seconda che si tratti di provvedimenti riguardanti il territorio regionale o quello nazionale. Rimane, peraltro, confermato anche il procedimento già individuato nel d.l. 6/2020 che prevede come il d.p.c.m. possa essere adottato su iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Presidenti delle regioni interessate e se riguardante il territorio

nazionale il Presidente della Conferenza.

Per quanto, invece, riguarda la fase discendente ed in particolare il potere di ordinanza dei Presidenti di regione, l'assetto viene completamente rivisto, disponendo l'abrogazione del regime previgente (art. 5, comma 1, lett. a), d.l. 19). E' l'art. 3 ad assumersi il compito di determinare l'ambito del potere di ordinanza regionale, stabilendo che le regioni, nelle more dell'adozione dei d.p.c.m., possono adottare misure più restrittive – nell'ambito però delle misure tipiche previste dal medesimo decreto legge 19 – laddove vi sia stato un aggravamento della situazione epidemica in tutto o parte del territorio regionale: “nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri[...], e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale” (comma 1). Il d.l. 19 si premura di specificare che tali limiti si applicano anche ai poteri di ordinanza attribuiti alle regioni in materia di salute da altre disposizioni di legge: “le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente”.

Sicché il potere di ordinanza regionale ha (n.b.: dovrebbe avere) un ambito di efficacia particolarmente limitato e perdono efficacia con l'adozione del d.p.c.m. successivo.

Interessante è verificare come queste regole siano state applicate. Il panorama, invero, è abbastanza desolante poiché tale disposizione risulta praticamente disapplicata tanto dallo Stato quanto dalle regioni.

A seguito del primo d.p.c.m. successivo al d.l. 19, cioè quello del primo di aprile 2020, le regioni hanno provveduto ad aggirare, in forme più o meno legittime, la tagliola dell'inefficacia con due misure: alcune hanno seguito il procedimento d'intesa con il Ministro della salute, rinnovando le misure delle ordinanze regionali previgenti fino al 13 aprile; altre regioni hanno, invece, scelto, in maniera meno legittima, di confermare le proprie ordinanze previgenti anche in assenza dei requisiti limitativi richiesti dal d.l. 19, disponendo la rinnovazione sempre fino al 13 aprile.

Successivamente è intervenuto il d.p.c.m. del 10 aprile 2020, che pone una clausola di salvezza per alcune ordinanze regionali che invece, avrebbero dovuto, ai sensi del d.l. 19/2020, essere disapplicate: a tal fine viene, infatti, disposto, che “si continuano ad applicare le misure di contenimento più restrittive adottate dalle regioni, anche d'intesa con il Ministro della salute,

relativamente a specifiche aree del territorio regionale” (art. 8, comma 3, d.p.c.m. 10 aprile 2020). La disposizione è sommamente opportuna, in quanto una applicazione meccanica della tagliola dell'inefficacia determinerebbe effetti irragionevoli ed incomprensibili, quali, ad es., il venir meno della cintura di protezione adottata per circoscrivere un focolaio (esempi in tal senso possono essere il caso di del comune di Medicina e delle province di Piacenza e Rimini assunta di intesa tra il Ministro della salute ed il Presidente della regione Emilia-Romagna). Difatti, un effetto automatico, sopravvenuto e travolgente del d.p.c.m. nei confronti delle ordinanze regionali appare essere irragionevole poiché farebbe venire meno delle misure di cautela e precauzione volte a contenere il contagio. In verità una interpretazione del decreto-legge volta a prevedere un effetto, così automatico, sarebbe contrario non solo al principio di ragionevolezza, ma anche al principio che obbliga a ponderare gli interessi costituzionalmente forti (l'ordinanza infatti rimane comunque un atto amministrativo): laddove sia di mezzo la salute non è possibile prevedere effetti automatici. Sicchè il d.p.c.m. ha svolto una funzione ortopedica riportando a ragionevolezza una disposizione, quella del decreto-legge, che da un punto di vista letterale risulta chiaramente irragionevole. Non può però farsi a meno di notare che in questo caso sembra che la mano destra del Governo non sappia cosa scriva con quella sinistra! Per un rispetto del principio delle fonti, peraltro, sarebbe opportuno che questo problema venga meglio definito e risolto in sede di conversione del decreto-legge n. 19. Anche perché come correttamente notato il meccanismo genera parecchia confusione (così A. Morelli, *Il re del piccolo principe ai tempi del coronavirus*, in *I diritti regionali*, Anno 2020, fascicolo 1, in www.dirittiregionali.it, 517 ss.). Senza tralasciare che rimane irrisolto il problema di vedere, come sempre acutamente notato da Alessandro Morelli (v. suo intervento al webinar *Il diritto dell'emergenza nella crisi da coronavirus*, 8-9 aprile 2020, in www.radoradiale.it), se in caso di contrasto tra d.p.c.m. ed ordinanza regionale l'inefficacia sopravvenuta sia un effetto automatico (ndr: come parrebbe), o se, invece, occorra una espressa rilevazione da parte del Presidente del Consiglio della non conformità dell'ordinanza regionale.

Il d.p.c.m. del 10 aprile, nonostante l'intervento ortopedico sopra richiamato è stato platealmente aggirato da numerose regioni. Difatti, tra il 13 ed il 14 aprile 2020 quasi tutte le regioni hanno adottato ordinanze di proroga delle precedenti ordinanze divenute inefficaci (per una panoramica cfr. il dossier Cinsedo, *Emergenza Coronavirus: le nuove ordinanze regionali*, in *Regioni.it*, n. 3819, 14 aprile 2020, in www.regioni.it). Ad onor del vero, va, innanzitutto, osservato che l'impiego del termine “proroga” o “conferma” non appare corretto, poiché trattasi in realtà di ordinanze di rinnovazione, con cui si rinnovano ex nunc effetti esauriti con lo ius superveniens costituito dal d.p.c.m. sopravvenuto. In secondo luogo, molte di queste ordinanze di

proroga introducono elementi di novità rispetto alle precedenti ordinanze, innovando, pertanto, il quadro giuridico, contribuendo ad aumentare lo stato di confusione già di per sé elevato.

E così possiamo passare al nocciolo della risposta.

Da un punto di vista tecnico si deve distinguere tra la questione della legittimità delle ordinanze regionali, da quello della loro efficacia.

Non vi è dubbio che le ordinanze regionali siano illegittime quando: a) non hanno come presupposto di fatto situazioni di aggravamento sopravvenute; b) prevedano un'efficacia temporale che non è limitata al momento dell'adozione del d.p.c.m.; c) adottino misure non ricomprese tra quelle di cui all'art. 1, co. 2, o non adottino misure ulteriormente restrittive, ma misure volte ad affievolire le misure del d.p.c.m. Il campo del potere di ordinanza è, infatti, chiaramente delimitato dal decreto-legge: può riguardare solo le misure di lockdown individuate dal d.l., in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, individuando misure più restrittive di quelle individuate dal d.p.c.m., e per un periodo limitato di tempo che non può oltrepassare quello di entrata in vigore del d.p.c.m. sopravvenuto.

Naturalmente questi limiti non valgono per quelle ordinanze, come ad es. quella dell'Emilia-Romagna del 3 aprile 2020, oggetto di un'intesa tra il Ministro della salute ed il Presidente della regione.

Occorre, peraltro, interrogarsi sul piano degli effetti e della realtà effettuale.

A tal fine, va rammentato che le ordinanze emergenziale sono veri e propri atti amministrativi (v. da ultimo E. C. Raffiotta, Norme d'ordinanza, Bologna, 2019, 248 ss.), e come tali ne condividono i caratteri dell'imperatività ed esecutorietà, sicchè i destinatari sono tenuti ad ottemperarvi anche se illegittime (su questi caratteri si veda qualsiasi Manuale di diritto amministrativo).

Il privato di fronte ad una ordinanza illegittima, quindi, cosa può fare?

Ha a disposizione essenzialmente due rimedi. In primo luogo, può ricorrere immediatamente al giudice amministrativo chiedendone la sospensiva anche ricorrendo con richiesta di misure cautelari monocratiche: si tratta di una strada seguita più di una volta nel corso dell'epidemia, come dimostrano le numerose decisioni assunte in questi pochi mesi (a tal fine si rinvia al portale www.giustizia-amministrativa.it in cui sono raccolte le decisioni assunte nel periodo emergenziale). Anche se l'orientamento prevalente è stato ed è quello di negare la sospensione

poiché in sede cautelare è prevalente la valutazione sul periculum in mora, piuttosto che quella sul fumus boni iuris (v. per tutti Cons. St, sez. III, decr. 30 marzo 2020, n. 1553). Sicchè al cittadino non rimane altro che l'arma spuntata del rimedio risarcitorio.

In secondo luogo, può esercitare il diritto di resistenza (V. H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1966, 163), non ottemperando al precetto dell'ordinanza, ma assumendosi il rischio di doversi difendere in giudizio, chiedendo la disapplicazione dell'ordinanza regionale illegittima, o di fronte al giudice ordinario (in caso di sanzione amministrativa come previsto dall'art. 4 del d.l. 19), o innanzi al giudice penale (rispondendo del reato di cui all'art. 650 c.p. in caso di inosservanza di ordinanza regionale).

Esiste poi il potere tutorio dello Stato, ed in particolare, del Governo che deve garantire l'unità dell'ordinamento. Il Governo ha, infatti, un potere antico, risalente al periodo post-unitario, consistente nella possibilità di annullare, in via straordinaria, gli atti illegittimi degli enti locali, compresi quelli delle regioni. Questa possibilità è stata di recente ribadita Cons. St., sez. I, 7 aprile 2020, n. 735, per i Comuni, ma pare estensibile sulla base dell'art. 120, comma 2, Cost. anche alle regioni (in tal senso v. le argomentazioni condivisibili di A. Pitino, *Il potere governativo di annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi. Riflessioni a margine dell'annullamento disposto dal Governo delle norme dello Statuto del Comune di Genova riguardanti l'elettorato attivo e passivo degli stranieri*, in *Le regioni*, 2006, 1147 ss.).

Inoltre, il Governo ha, sempre, la possibilità di chiedere al giudice amministrativo la sospensione e l'annullamento delle ordinanze regionali illegittime, come del resto è avvenuto per l'ordinanza Ceriscioli sopra richiamata.

L'esecutivo, peraltro, in questa fase, non sembra voler impiegare i poteri tutori, né ricorrere di fronte al giudice amministrativo, tollerando, nei fatti, le ordinanze illegittime delle regioni, accontentandosi della tagliola dell'inefficacia sopravvenuta prevista dal d.l. n. 19, che, tuttavia, come visto viene aggirata con il rinnovo (di sovente illegittimo) delle ordinanze nel frattempo divenute inefficaci.

Vige lo "stato di eccezione"!

Si assiste così ad un ordinamento emergenziale di carattere duale e concorrenziale, in cui Stato e regioni, anziché collaborare, si mettono a litigare non riconoscendo gli uni nei confronti dell'altro: una confusione istituzionale senza precedenti, in cui si scontrano i nodi irrisolti del nostro paese tra destra e sinistra, tra nord e mezzogiorno, tra centro e periferia.

Come uscirne? Occorre tornare alla Costituzione ed all'equilibrio di poteri. Occorre, innanzitutto, che la crisi, come da più parti invocato, venga parlamentarizzata, dando al Parlamento ciò che gli spetta, ovvero la centralità nella gestione dell'epidemia: una crisi di questo genere non può essere condotta a suon di decreti-legge e decreti presidenziali dalla tolda di Palazzo Chigi. Occorre un ruolo più attivo di Montecitorio. Il riferimento d'obbligo è all'art. 78 Cost., che se anche non si dovesse applicare alla lettera, costituisce il riferimento necessitato, in forza del principio di ragionevolezza, per crisi emergenziali come questa, in cui si sono disposte misure paragonabili al coprifuoco e che richiedono risposte da economia di guerra (cfr. il mio Torna il coprifuoco? in www.diriamm.it; su posizioni non dissimili Sabino Cassese, Conte avrebbe dovuto rifiutarsi di firmare decreti così contraddittori, in *Il Dubbio*, 14 aprile 2020).

In secondo luogo, occorre maggiore equilibrio tra Stato ed Autonomie. L'ordinamento emergenziale ha innescato una concorrenza tra livelli territoriali senza eguali, che rischia di lacerare il tessuto democratico, con conseguenze inimmaginabili per la tenuta del paese. Il modello dell'emergenza, da Zamberletti in poi, è fondato su un equilibrio istituzionale di collaborazione tra centro, periferia e volontariato, massimizzando leale collaborazione, sussidiarietà verticale ed orizzontale. Questo modello non si riesce a capire il perché è stato abbandonato relegando la nostra Protezione civile ad un mero megafono del bollettino giornaliero di guerra. Al suo posto si sono create task force, commissariati di vario genere, team di esperti, che hanno contribuito, nella confusione di ruoli, ad esasperare la conflittualità ed a svuotare il ruolo del sistema nazionale di protezione civile. E così le regioni da alleate sono diventate nemiche. E così sono proliferate le ordinanze illegittime, non bisogna nascondere, anche per una certa smania di protagonismo di alcuni Presidenti.

Dopo questa prima fase di sbandamento, dovuta all'impreparazione, da parte di tutti, per una epidemia così inaspettata e grave, occorre interrompere il corto circuito istituzionale e ripristinare l'osmosi tra poteri.

Bisogna ripartire dal modello di regionalismo cooperativo, così come disegnato dalla Corte costituzionale, dove la leale collaborazione è presa a modello informatore dei rapporti tra Stato e Regioni (vedilo in *Il principio della leale collaborazione tra Stato e regioni. Atti del Seminario organizzato dalla Conferenza Regioni presso il Cinsedo, Roma, 6 aprile 2017*), Torino, 2018.

Se i meccanismi conferenziali previsti per l'ordinaria amministrazione possono sembrare bizantini e barocchi (di questo, peraltro, il sottoscritto non ne è convinto) e non ritenuti all'altezza del clima emergenziale, si trovino strumenti alternativi. A tal fine va benissimo la cabina di regia, purché porti ad una celere composizione degli interessi.

Andrebbe valorizzato il potere di proposta riconosciuto ai Presidenti di regione dal d.l. 19/2020, per ora invece lettera morta! Come anche andrebbe meglio disciplinato il rapporto tra ordinanze regionali e d.p.c.m. che al momento prevede meccanismi automatici di inefficacia di carattere eccessivamente tranchant. Probabilmente andrebbe ampliato il potere dei Presidenti di regione per disciplinare al meglio le questioni di prossimità territoriale, sia in caso di aggravamento che in caso di affievolimento della crisi pandemica, in una cornice naturalmente unitaria. Inoltre, occorrerebbe ripristinare la regola aurea (una volta) prevista per le situazioni emergenziali, ovvero quella di imbrigliare i Presidenti di regione nominandoli commissari statali sub-delegati: appare, infatti, più “congrua una soluzione che, per un verso ricorrendo al principio di sussidiarietà e per l'altro reinterpreta l'individuazione con legge nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni, individuasse funzioni amministrative statali di indirizzo sulla tutela della salute, e facesse poi leva sulla disposizione, lasciata nel testo per mancato coordinamento fra la l. cost. n. 1 del 1999 e la l. cost. n. 3 del 2001, secondo cui il Presidente della Giunta “dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica” (art. 121, quarto comma, Cost.)” (Cesare Pinelli, Il precario assetto delle fonti nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra stato e regioni, in www.astrid-online.it).

Occorre tornare alla leale collaborazione. Altrimenti come non dare ragione al sommo Dante Alighieri! “Ahi serva Italia, di dolore ostello, / nave senza nocchiere in gran tempesta, / non donna di provincie, ma bordello!” (Purgatorio, Canto VI, vv. 76-78).

* * * * *

Filippo Ruggiero: *In talune regioni le ordinanze sono adottate da organi "scaduti" o quasi. Questo può comportare qualche problema sul piano della legittimazione democratica?*

Antonio Bartolini È vero, molte regioni (Veneto, Liguria, Val d'Aosta, Toscana, Marche, Puglia, Campania) sarebbero dovute andare al voto prossimamente. Ma è anche vero che proprio in questi giorni dovrebbe arrivare un decreto-legge che farà slittare le elezioni tra luglio ed il prossimo autunno.

Quello delle elezioni durante il periodo emergenziale è un tema che ad esempio è stato ampiamente dibattuto in Francia quando si sono svolte le elezioni municipali lo scorso 15 marzo: e la volontà di farle svolgere, comunque, ha comportato un'astensione del corpo elettorale da record. Sicchè mi sembra preferibile far spostare le elezioni di qualche mese, in modo da favorire la massima partecipazione possibile da parte del corpo elettorale.

Non vedo, peraltro, un problema di legittimazione: io sono uno di quelli che pensa che i poteri vanno esercitati fino all'ultimo giorno, atteso che una volta eletti si ha un mandato pieno per tutto l'arco della legislatura.

La Costituzione, inoltre, non prevede semestri bianchi per i Presidenti di regione e l'ordinaria amministrazione scatta solamente al momento della loro scadenza che sarebbe, per la gran parte (ad eccezione della Valle d'Aosta che è già in ordinaria amministrazione), a fine maggio di quest'anno. Ragione per cui, al momento, i Presidenti sono nella pienezza dei propri poteri, assumendosi, tra l'altro, la responsabilità politica delle loro decisioni.

Aggiungo che esiste un noto parere del Prof. Aini diretto a sostenere che anche in regime di ordinaria amministrazione, comunque, possono essere assunti dalle regioni gli atti indifferibili ed urgenti: esistono infatti i principi di continuità e di necessità che impongono di provvedere laddove vi sia un'estrema urgenza come in un periodo pandemico.

Questo sul piano giuridico naturalmente. Se ci si sposta sul piano politico, non si può nascondere che certe posizioni estreme hanno sullo sfondo la competizione elettorale che si terrà tra qualche mese: qui, più che un problema di legittimazione democratica, c'è da augurarsi un forte richiamo di tutti al senso di responsabilità istituzionale.

* * * * *

Filippo Ruggiero: *Alla luce del quadro emerso, quale è secondo lei l'odierno significato del regionalismo in Italia e quali sono i rischi di un ritorno alla frammentazione politica dell'Italia?*

Antonio Bartolini Nel rispondere è opportuno rammentare che quest'anno ricorre il 50° anniversario della nascita delle regioni e che c'è ancora la speranza di poterlo celebrare nella forma più solenne.

Il regionalismo è sicuramente appannato e a molti pare che la loro funzione storica si sia esaurita.

Ma le cure proposte sono le più differenti.

Da un lato, come in questo periodo riaffiorano spinte neo-centraliste volte a riportare al centro le funzioni decentrate con la riforma del Titolo V della costituzione del 2001. Spinte neo-centraliste che erano state bloccate con la mancata approvazione della riforma costituzionale Renzi-Boschi da parte del referendum del 2016.

Si è anche proposto di accorpate le regioni in un sistema di macro-regioni: è un tema, come noto, caro alla Fondazione Agnelli che propose questo tipo di riforma già nel 1992 e rilanciata da Morassut nel 2015

Dall'altro, i referendum di Lombardia e Veneto sull'autonomia differenziata hanno portato all'apertura di una trattativa, per molti versi dai contorni indefiniti, che si è arenata al momento in cui si è toccato uno dei nodi irrisolti del nostro paese, ovvero quello degli squilibri tra nord e sud.

Il rischio che avverto in questa fase è quello, come dice il detto popolare, di “buttar via l'acqua sporca con il bambino dentro”.

Il regionalismo ha avuto ed ha indubbi meriti. Innanzitutto, ha rafforzato il tessuto democratico del paese. Ha, inoltre, contribuito, a tenere unito il paese nelle differenze. È stato, soprattutto in passato, luogo di sperimentazione. Cosa c'è che non va: l'eccessiva conflittualità tra Stato e regioni, come dimostrano i numeri ricorsi in via diretta di fronte alla Corte costituzionale. Il nodo irrisolto delle regioni meridionali che faticano ad identificarsi nel regionalismo o ne esasperano il significato. L'eccessiva differenziazione tra regioni ad autonomia speciale e regioni ad autonomia ordinaria, sicché la specialità viene oggi percepita come una situazione di privilegio.

Occorrerebbe, pertanto, salvaguardare il regionalismo introducendo correttivi che da tempo sono stati individuati, ma che stentano (anche per l'im maturità politica del paese) ad attuarsi. Innanzitutto, occorrerebbe introdurre il Senato delle regioni oppure rafforzare il sistema conferenziale, dando a quest'ultimo dignità costituzionale: in Conferenza regioni, mi ricordo, qualcuno sosteneva autorevolmente la necessità ed opportunità di spostare la sede della Conferenza a Palazzo San Macuto, istituzionalizzandone la sede all'interno del cuore dello Stato. Personalmente preferisco questa seconda ipotesi, ovvero la costituzionalizzazione del sistema delle conferenze, opzione, che consente una gestione del principio di leale collaborazione, rafforzando, nella reciproca negoziazione, sia il governo centrale che quelli regionali. In questa direzione va la proposta di legge costituzionale di Ceccanti. E questo, secondo me, è un aspetto la cui mancanza si è sentita nell'attuale crisi emergenziale. Ma su questo avrò modo di tornare.

In secondo luogo, attraverso una ripulitura del Titolo V. Dovrebbero essere meglio definite le materie che devono spettare allo Stato e, invece, quelle da affidare alle regioni: un esempio eclatante è quello degli assetti infrastrutturali quali strade, porti, etc. che sono condivisi tra Stato e regioni (potestà concorrente), mentre dovrebbero essere di esclusiva spettanza statale, al quale spetta di individuare in chiave strategica ed unitaria gli assi portanti viari e di comunicazioni del

paese.

In terzo luogo, occorrerebbe definire meglio il ruolo dello Stato come garante del bene supremo, ovvero l'unità nazionale. Sotto questo profilo la proposta di riforma costituzionale abortita nel 2016 mi sembra una buona base di partenza, dove si prevede l'introduzione di una clausola di supremazia.

La questione dell'introduzione della clausola di supremazia mi consente di entrare nel vivo del tema centrale che oggi viene posto al giudizio dell'opinione pubblica, ovvero se l'attuale assetto di riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di sanità debba essere rivisto.

Da più parti si è infatti alzata la voce sostenendo che l'organizzazione sanitaria ed il riparto di competenze in materia di sanità tra Stato e regioni vada ricentralizzato (v. ad es. Sabino Cassese, *Le regioni fanno troppe cose e male, il servizio sanitario deve essere nazionale*, intervista al *Messaggero*, 3 aprile 2020).

A tal fine, non posso fare a meno di notare che questo tema ha forti connotazioni di natura politica, in cui il gioco della ricentralizzazione, nasconde in realtà uno scontro politico tra un centro che è connotato da un colore politico e le regioni che in gran parte oggi sono di un altro colore. Sicchè la contrapposizione è il riflesso del contrasto politico, piuttosto che la risultante degli effetti giuridici derivanti dall'attuale assetto del regionalismo italiano.

In secondo luogo, molti si dimenticano che la mancanza dei posti letti di rianimazione, che è il vero e proprio *casus belli*, non dipende esclusivamente da scelte regionali, poiché il taglio dei posti letto è comunque il frutto di un'intesa tra Stato e regioni, concordato in Conferenza mediante la definizione dei livelli essenziali di assistenza (lea). Come ha notato una valente collega, Alessandra Pioggia, "il numero dei posti letto pro capite negli ospedali è calato di circa il 30 per cento, collocandosi ben al di sotto della media europea e questo vale anche per le terapie intensive, nelle quali all'inizio dell'epidemia in Italia erano presenti all'incirca 5.100 posti letto, con una disponibilità che è fra le più basse d'Europa".

Inoltre, a mio modo di vedere, si è confuso il piano dell'emergenza con quello degli assetti istituzionali contenuti nel Titolo V. Ad essere carente nella Costituzione non è tanto l'assetto dei poteri tra Stato e regioni (che va indubbiamente ritoccato ma non abbattuto con una furia iconoclasta), ma l'assetto dei poteri in situazioni di emergenza, specie per quanto riguarda emergenze eccezionali, come queste che riguardano una dimensione territoriale non localizzata territorialmente, ma di livello globale. Si tratta non di una epidemia, ma di una pandemia.

L'assetto costituzionale sotto questo profilo è risultato assolutamente deficitario, come si è potuto vedere anche dalle difficoltà derivanti prima dall'uso disinvolto dei d.p.c.m. e poi dal concantenarsi tra decreti legge e legge con l'assoluta latitanza del Parlamento.

In altri ordinamenti esiste una disciplina costituzionale dell'emergenza, in cui sono determinati analiticamente i presupposti, le condizioni, le modalità e i criteri di riparto di potere sul territorio.

Anche il dibattito sulla "clausola di supremazia" è fuori luogo, poiché questa riguarda la chiamata in sussidiarietà in situazioni ordinarie.

È dunque l'emergenza a dover essere rivista: in questo quadro dovrebbe essere anche definito il ruolo di chi e di cosa si fa tra stato e regioni, ma ripeto in situazioni di emergenza. Nell'ordinario c'è il Titolo V, che richiede un semplice lifting, e comunque non una risposta in termini centralistici.

I temi posti dall'emergenza Covid a mio modo di vedere non riguardano tanto la questione stato/regioni, quanto il rapporto/pubblico privato ed il modello di organizzazione sanitaria sul territorio. È poi mancata la reciproca leale collaborazione tra Governo e regioni, e viceversa, come anche tra regioni e regioni: non è vero, a mio modo di vedere, che in una situazione di emergenza la leale collaborazione venga meno come principio costituzionale. Occorre certamente riflettere su questo aspetto: resta il fatto che la mancanza di collaborazione tra i vari livelli di governo, in mancanza di uno Stato che proprio non è nelle condizioni di poter provvedere per tutti, ha disintegrato il sistema istituzionale che in questo momento
