

LA GESTIONE DELL'EMERGENZA *CORONAVIRUS* TRA STATO E REGIONI: IL CASO MARCHE

*Giovanni Di Cosimo, Giacomo Menegus**

*** 16 marzo 2020 ***

1. Introduzione

Come ogni situazione in cui sono chiamate in causa molteplici competenze, funzioni, autorità, anche la gestione dell'emergenza *coronavirus* ha imposto un coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali per l'attuazione delle misure di contenimento.

Il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 – nel tracciare un quadro normativo comune per l'emergenza – delinea in effetti un procedimento di adozione delle specifiche misure contenitive che è improntato alla leale collaborazione tra diversi livelli di governo. La gestione dell'emergenza è stata tuttavia caratterizzata, almeno nella sua fase iniziale, da conflittualità e incoerenza delle azioni messe in campo.

Per tentare di capire cosa non ha funzionato, può essere utile guardare allo scontro istituzionale che ha visto contrapposti Governo e Regione Marche.

2. Il decreto-legge n. 6/2020: misure, ambito d'applicazione e leale collaborazione

L'impianto del decreto-legge n. 6/2020 è piuttosto chiaro.

L'art. 1, comma 1, individua l'*ambito di applicazione* delle misure di contenimento del contagio, che corrisponde ad aree o comuni nei quali «risulta *positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione* o comunque *nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio*». In tali aree «le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica».

L'intento del Governo è quello di limitare i provvedimenti assai incisivi indicati nel decreto alle

*Giovanni di Cosimo è Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata. Mail: giovanni.dicosimo@unimc.it. Giacomo Menegus è Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata. Mail: giacomo.menegus@unimc.it. L'articolo è frutto della riflessione congiunta dei due autori; tuttavia la redazione dei par. 2 e 3 è stata curata da Giacomo Menegus, quella del par. 4 da Giovanni Di Cosimo, quella del par. 1 e 5 da entrambi gli autori. Il contributo è stato accettato per la pubblicazione nell'ambito della call *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, sul n. 2/2020 di *BioLaw Journal* – Rivista di BioDiritto.

sole zone dove vi siano già dei contagi, escludendo invece – almeno per il momento – aree in cui non vi siano casi accertati o questi siano isolati e riconducibili alle zone già interessate dalla diffusione del virus.

Segue dunque, al comma 2, un elenco dichiaratamente esemplificativo delle misure adottabili, che vanno dal divieto di allontanamento ed accesso alle aree interessate dal contagio (*lett. a e b*), alla sospensione di manifestazioni ed eventi pubblici (*lett. c*), dei viaggi di istruzione (*lett. f*), alla chiusura di scuole (*lett. d*), musei, luoghi di cultura (*lett. e*) e così via.

L'art. 2 prevede poi che «ulteriori misure» di contenimento possono essere adottate «anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1».

L'impressione che si trae da una prima lettura della disposizione è che si sia voluta introdurre una *clausola residuale*, in modo da garantire una certa flessibilità alle autorità competenti sia quanto alle misure da adottare sia quanto all'ambito applicativo. Tuttavia, la scrittura non felicissima della norma pone più di qualche dubbio interpretativo; tanto che la Commissione Affari costituzionali alla Camera (parere del 25 febbraio 2020) ha segnalato l'opportunità di specificare se l'art. 2 faccia riferimento a misure ulteriori rispetto all'ambito territoriale; a misure ulteriori (nel senso di diverse) rispetto a quelle elencate nell'art. 1, comma 2; ovvero ad entrambe le ipotesi.

L'art. 3 precisa infine che l'attuazione di tutte le misure previste è rimessa, in via principale, a decreti del Presidente del Consiglio, adottati su proposta del Ministro della Salute, sentiti i vari ministri competenti e *sentiti* i Presidenti delle Regioni interessate ovvero il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, se la misura ha portata nazionale. Per il tempo necessario ad adottare gli anzidetti decreti e «nei casi di estrema necessità ed urgenza», si dispone che siano invece il Ministro della Salute ovvero le autorità competenti nelle zone interessate dal contagio – ossia Presidenti delle Regioni e Sindaci – a provvedere alle misure di contenimento già indicate con ordinanze contingibili ed urgenti (art. 32 legge n. 833/1978, art. 117 d.lgs. n. 122/1998, art. 50 d.lgs n. 276/2000).

Il coordinamento tra Stato e Regioni nell'attuazione del decreto è dunque affidato allo strumento del mero *parere* espresso da parte dei Presidenti (o del Presidente della Conferenza), configurando così una leale collaborazione “debole”, capace di garantire il coinvolgimento delle Regioni senza però appesantire eccessivamente un *iter* che dev'essere quanto più agile e snello (per lo scarto sul punto rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 1/2018, che prevede invece l'intesa, v. G.P. Dolso, *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio*

sanitario, in www.ambientediritto.it).

3. L'ordinanza n. 1/2020 della Regione Marche e il relativo contenzioso

Il meccanismo previsto ha tuttavia incontrato delle difficoltà nelle primissime applicazioni.

Pur in assenza di contagi accertati sul proprio territorio, lunedì 24 febbraio il Presidente della Regione Marche Ceriscioli annuncia ai giornalisti la decisione di adottare misure di contenimento in tutto analoghe a quelle adottate dalle Regioni con casi acclarati; senonché, proprio nel corso della conferenza stampa viene raggiunto al telefono dal Presidente del Consiglio, che lo invita ad auto-sospendere l'adozione dell'ordinanza fino al giorno successivo, al fine di coordinare gli interventi tra Governo e Regioni.

Il giorno seguente, martedì 25 febbraio, al tavolo tecnico convocato dal Governo, la Regione Marche – stando a quanto emerge dalle notizie di stampa – non avrebbe palesato l'intenzione di proseguire con l'adozione del provvedimento.

A distanza di qualche ora, tuttavia – facendo leva sull'ambiguo disposto dell'art. 2 (e sulla presenza di un caso positivo a poca distanza dai confini regionali, in Emilia-Romagna) – il Presidente Ceriscioli ha approvato l'ordinanza n. 1 del 2020 (reperibile nel [Dossier Coronavirus Italia](#) su biodritto.org, così come le altre citate nel testo), con la quale, a partire dalle ore 00.00 di mercoledì 26 febbraio 2020 fino alle ore 24.00 del 4 marzo 2020, ha disposto alcune misure di contrasto al contagio che figurano tra quelle di cui all'art. 1, comma 1, del d.-l. (sospensione di tutte le manifestazioni pubbliche, chiusura dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole, sospensione dei viaggi di istruzione, chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura e delle biblioteche, sospensione dei concorsi pubblici).

La decisione ha innescato la reazione del Governo, che ha accusato la Regione Marche di venir meno all'accordo raggiunto al tavolo tecnico appena poche ore prima. Nella notte, il Consiglio dei Ministri ha quindi deciso di impugnare l'ordinanza della Regione dinanzi al TAR delle Marche, per chiederne l'annullamento e, in via d'urgenza, la sospensione.

Il 27 febbraio, con decreto del Presidente ai sensi dell'art. 56 c.p.a. (Tar Marche, decreto 27 febbraio 2020, n. 56), il giudice amministrativo ha quindi sospeso in via cautelare l'ordinanza fino al 4 marzo.

Nel motivare la concessione della sospensiva, il TAR svolge tre considerazioni: in primo luogo, al momento dell'adozione dell'ordinanza non v'erano contagi confermati sul suolo marchigiano, circostanza che collocava le Marche fuori dai casi previsti dall'art. 1; in secondo luogo, non

rilevano – ai fini dello scrutinio sulla legittimità dell’ordinanza – gli eventi sopravvenuti, ossia i contagi successivamente accertati (principio del *tempus regit actum*); infine, le “ulteriori misure” di cui all’art. 2 non possono intendersi invasive e restrittive in misura eguale a quelle previste dall’art. 1, sia perché non avrebbe senso consentire l’adozione delle stesse misure tanto in aree interessate da contagi quanto in aree non interessate, sia perché è più ragionevole, secondo una lettura sistematica del provvedimento, ritenere che le “ulteriori misure” siano diverse e meno invasive di quelle previste all’art. 1.

L’interpretazione offerta dal giudice amministrativo appare in effetti ben argomentata, specie se posta nell’ottica di coordinamento degli interventi propria del decreto. Va osservato, tuttavia, che la genericità di presupposti e misure indicati all’art. 2 poteva in effetti dar adito (com’è avvenuto) ad una riespansione di quei poteri di ordinanza di Presidenti che invece il decreto avrebbe voluto irreggimentare.

Più netta appariva invece la violazione del principio di leale collaborazione da parte della Regione, specialmente se si considerano le concrete modalità di adozione dell’ordinanza. La scelta del Governo di ricorrere dinanzi al TAR – in luogo della Corte con conflitto di attribuzioni – appare però inevitabile, attesi i tempi assai ristretti e l’assenza di una vera e propria formalizzazione dell’accordo.

Ad ogni modo, a distanza di poche ore dalla pubblicazione della sospensiva, il Presidente Ceriscioli ha emanato una seconda ordinanza contingibile ed urgente (ordinanza 27 febbraio 2020, n. 2), con durata fissata fino alla mezzanotte di sabato 29 febbraio.

4. Le altre due ordinanze

Questa seconda ordinanza ripete i contenuti della prima ma, allo scopo di adeguarsi ai rilievi del TAR Marche, enuncia presupposti diversi. In primo luogo, indica il presupposto sostanziale, corrispondente ai casi di contagio nel frattempo riscontrati nel territorio regionale, che faceva difetto al momento dell’adozione della prima. In tal modo soddisfa la condizione per adottare “Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19” posta dall’art. 1 del d.-l. n. 6/2020 che fa riferimento ad aree del territorio nazionale «nelle quali risulta positiva almeno una persona», e supera la prima obiezione del TAR relativa, appunto, alla circostanza che non risultavano casi di contagio nella regione al momento dell’adozione dell’ordinanza n. 1.

In secondo luogo, modifica i presupposti normativi eliminando il riferimento della prima ordinanza all’art. 2 del decreto-legge, quello che consente l’adozione di ulteriori misure di

gestione dell'emergenza, che pure è stato oggetto di valutazione critica da parte del tribunale amministrativo. L'ordinanza n. 2 individua in premessa una diversa previsione del decreto-legge, il secondo comma dell'art. 3 che, «nei casi di estrema necessità e urgenza», consente di adottare le misure previste dai primi due articoli del decreto legge (ossia, misure urgenti per impedire la diffusione del virus, e ulteriori misure di gestione dell'emergenza) nella forma delle "ordinanze di carattere contingibile e urgente" del Presidente della Giunta regionale di cui parla l'art. 32 della legge n. 833/1978 sull'istituzione del servizio sanitario nazionale e poi altre successive disposizioni (art. 117 del d.lgs n. 112/1998 e art. 50 del d.lgs n. 276/2000). Ciò significa che la nuova ordinanza non si fonda tanto sul decreto-legge, ma su queste altre disposizioni che riconoscono un potere di urgenza in capo alle Regioni e che il decreto-legge si limita a richiamare.

In realtà, anche l'ordinanza n. 1 cita nelle premesse il secondo comma dell'art. 3 del decreto-legge. Ma nella seconda ordinanza questo richiamo normativo svolge un ruolo ben più pregnante: siccome viene meno il riferimento all'art. 2 contenuto nella prima, ecco che il fondamento normativo dell'atto diventano esclusivamente le succitate previsioni sul potere di urgenza in capo alle Regioni che, oltretutto, sarebbe stato ugualmente azionabile anche se il decreto-legge non avesse richiamato le relative previsioni (per sostenere il contrario si dovrebbe pensare che il decreto-legge detta una disciplina speciale che deroga alla disciplina generale sul potere di emergenza in capo alle Regioni, ma sarebbe un'interpretazione assai poco convincente, non fosse altro perché è lo stesso decreto-legge che richiama tale disciplina).

Presupposti a parte, sotto il profilo della leale collaborazione la seconda ordinanza non si discosta dalla linea della precedente: resta un'iniziativa unilaterale della Regione Marche che si è limitata ad emendare i principali problemi di legittimità dell'ordinanza n. 1 evidenziati dal giudice amministrativo. Mentre altre Regioni (ad es., la Liguria – ordinanza del 23 marzo – che pure non registrava contagi) hanno tenuto una linea collaborativa, ricercando un'intesa sulle ordinanze adottate per i rispettivi territori almeno con il Ministero della salute, anche la seconda ordinanza marchigiana nega la collaborazione, ma, differentemente dall'altra, non è stata impugnata dal Governo (probabilmente anche a motivo del ristretto tempo di vigenza, due giorni). Ad esser precisi, l'ordinanza marchigiana cita un'ordinanza della Regione Lazio del 26 febbraio, che effettivamente è stata adottata senza ottenere l'intesa col Governo, ma i cui contenuti sono incomparabili con quelli dell'ordinanza della Regione Marche, nel senso che non incidono sull'esercizio di libertà e diritti sociali come avviene, solo per fare un esempio, con la

sospensione delle attività scolastiche, ma introduce misure (di informazione e prevenzione, per la profilassi, per il monitoraggio delle persone in sorveglianza) che non ricadono su quel delicato piano. Prova ne sia che nelle premesse l'ordinanza laziale cita il d.-l. n. 6/2020 laddove consente l'adozione da parte delle autorità competenti di ulteriori misure, intendendo, evidentemente, misure diverse rispetto a quelle indicate dall'art. 1 del medesimo decreto.

Un cambio di rotta, anche se non ancora una vera e propria inversione, è giunto il 3 marzo con una terza ordinanza, avente contenuti analoghi alle prime due, ma che è stata adottata «informato preventivamente il Ministro della Salute». Sembrerebbe il segnale della volontà di recuperare sul versante della leale collaborazione, un passo in tale direzione che suona come un ravvedimento della Regione Marche rispetto alla linea dello scontro frontale tenuta inizialmente. Per inciso, anche l'ordinanza n. 3 ha avuto vita breve essendo stata superata dal d.p.c.m. del 4 marzo che estende a tutto il territorio nazionale misure molto simili.

5. Conclusioni: cosa non ha funzionato?

Volendo trarre delle conclusioni dalla vicenda descritta, si possono fare le seguenti considerazioni.

Innanzitutto, va riconosciuto che, se in un primo momento le Regioni si sono mosse in ordine sparso e in maniera non del tutto coerente, ciò è dovuto anche alla mancanza di una regia unitaria nella gestione dell'emergenza (come osserva pure Dolso, *op. cit.*). Va pure detto, tuttavia, che ad un'incertezza iniziale da parte del Governo – del tutto comprensibile, attesa l'assoluta novità della situazione emergenziale – è seguito un progressivo coordinamento delle azioni tra Regioni e Stato. Al momento, insomma, si può dire che il meccanismo delineato dall'art. 3 del d.-l. n. 6/2020 nel complesso abbia retto a questa pur difficile prova.

I problemi pare vadano ricercati piuttosto nella tecnica legislativa impiegata nella scrittura dell'art. 2, che ha fornito (in particolare nel caso della Regione Marche) il pretesto per svincolarsi dal quadro normativo dettato dal d.-l. n. 6/2020. In proposito, si può rilevare che, sebbene nell'ottica della gestione emergenziale si imponga sempre un'esigenza di flessibilità – espressa appunto dall'art. 2 –, forse si sarebbero potuti meglio definire presupposti e limiti per l'adozione delle “ulteriori misure”, magari richiedendo espressamente, anche nel caso di singole iniziative regionali d'urgenza, l'esperimento di una qualche forma di collaborazione preventiva con lo Stato (almeno nella forma minima della “consultazione”).

I fatti peraltro si sono incaricati di dare ragione, nella sostanza, alle determinazioni assunte dal

Presidente della Regione Marche. La forma però rimane censurabile, traducendosi in un messaggio negativo per l'opinione pubblica costretta a constatare come, in questa difficile situazione sanitaria, le istituzioni centrali e periferiche non abbiano saputo coordinarsi ed abbiano, addirittura, deciso di litigare davanti al giudice amministrativo. Uno spettacolo che forse si sarebbe potuto e dovuto evitare.