

SUI RACCORDI TRA LIVELLI DI GOVERNO IN TEMPI DI EMERGENZA

*Francesco Severa**

*** 28 marzo 2020 ***

1. La dinamica tra centro e periferia nel sistema costituzionale italiano.

L'interdipendenza tra centro e periferia è oramai considerata, a ragione, un carattere costitutivo del modello costituzionale italiano¹. La lettura combinata dell'articolo 5 della Costituzione con la fatidica prescrizione del primo comma dell'articolo 114 non restituisce un modello rigido di separazione di competenze e poteri, ma al contrario ammette l'esistenza di una tensione viva e dinamica tra Stato ed enti regionali, che pone la necessità di un coordinamento costante tra i diversi livelli di governo, non certo chiusi in camere stagne, ma aperti reciprocamente al dialogo e alla trasversalità². E questa impostazione dinamica traspare nitidamente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha nel tempo individuato occasioni di necessario raccordo tra Stato e Regioni, quando i confini delle materie riservate all'uno o alle altre apparivano più difficili da individuare: è il caso del riconoscimento della trasversalità di alcune competenze statali, come anche dell'attrazione in sussidiarietà di specifiche funzioni amministrative da parte dello Stato, che conseguentemente trasporta in capo allo stesso le corrispondenti funzioni legislative, anche in deroga alla ripartizione del secondo comma del 117.

La leale collaborazione è il fulcro di tali rapporti a parere della Corte. Tale principio, teorizzato dal Giudice delle leggi già in decisioni assai risalenti, è divenuto, con la riforma del Titolo V, l'ordito della fitta trama di raccordi tra Stato e Regioni, fatta di intese, consultazioni, pareri ed informazioni reciproche. E proprio l'intesa è stata individuata dalla Consulta quale unico strumento utile ad assicurare un reale coinvolgimento ed una fattiva partecipazione delle

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, Dipartimento di Scienze politiche, Università La Sapienza di Roma. Mail: francesco.severa@uniroma1.it. Il contributo è stato accettato per la pubblicazione nell'ambito della call *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, su *BioLaw Journal – Rivista di BioDritto*.

¹ RONCHETTI L., *Unità ed indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, www.costituzionalismo.it, n. 1/2018.

² RUOTOLO M., *Le autonomie territoriali*, in MODUGNO F. (a cura di), *Lineamenti di Diritto pubblico*, Torino, 2010.

Regioni alla funzione legislativa statale, nei casi in cui essa agisca in settori che incidono su sfere di competenza regionale. In virtù di questo fondale, possono dunque individuarsi condotte virtuose di raccordo e procedimenti concordati che valorizzano e garantiscono coordinamenti paritari tra centro e periferia, anche quando le competenze dell'uno e dell'altro sembrano sovrapporsi. Non è un caso che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016, la delega legislativa, che vincola il Governo nazionale alla predisposizione dei decreti delegati previa intesa con le Regioni, sia assurta a modello strumentale di lealtà collaborativa, soprattutto quando l'esercizio della funzione legislativa riguarda settori a competenza mista.

2. L'interdipendenza alla prova dell'emergenza.

Ora, in un sistema di intricate competenze e di rapporti flessibili, presidiato dal principio di leale collaborazione e da strumenti di raccordo non vincolati, l'avvento di un periodo di stretta emergenza, come quello che stiamo attraversando, può comportare uno squilibrio nei rapporti di coordinamento tra i soggetti costitutivi della Repubblica (art. 114, comma 1, Costituzione), tale da tramutarsi anche in uno scontro aperto. Non è un caso che lo stato di emergenza per la pandemia da Covid-19 stia evidenziando serie disarmonie nella definizione della strategia di contrasto nazionale e delle singole strategie regionali. I casi di conflittualità ed incoerenza sono stati molteplici. Già nella fase iniziale, l'emanazione, nella sostanza concordata, del decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020 non ha impedito ad alcuni Presidenti di Giunta, anche in Regioni diverse da quelle più pesantemente colpite, di attivarsi autonomamente con ordinanze illogicamente in contraddizione con le cautele del medesimo decreto (il caso è quello dell'ordinanza n. 1 del 2020 della Regione Marche, impugnata innanzi al Giudice amministrativo dal Governo³). Gravi polemiche di ordine politico hanno seguito la fuga di notizie sulla stampa, che ha anticipato l'approvazione del d.p.c.m. dell'otto marzo, il quale, in buona sostanza, allargava la cosiddetta "zona rossa" di contrasto all'intera Lombardia ed a quattordici altre province di Piemonte, Veneto, Emilia Romagna e Marche. Un provvedimento quest'ultimo che ha incontrato le forti proteste dei governi regionali di Lombardia e Veneto, perché ritenuto troppo labile in considerazione della reale gravità della situazione in quei

³ L'ordinanza suddetta, il cui testo è rinvenibile nel Dossier Coronavirus Italia presente sul sito della rivista Biodiritto, è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri nella notte del 26 febbraio 2020 innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche, chiedendone l'annullamento e la sospensione in via d'urgenza. Con decreto del Presidente del Tribunale n. 56 del 2020 l'ordinanza è stata sospesa in via cautelare fino al 4 marzo.

territori. Non meno significativa poi l'iniziativa del Presidente della Regione Campania, datata anch'essa otto marzo, che prescriveva, con l'ordinanza n. 8 del 2020, forme di limitazione della libertà superiori rispetto a quanto in quel momento prescritto dalle disposizioni governative. Tensioni che con il passare del tempo sono sensibilmente aumentate, in considerazione del tentativo regionale di applicare misure più rigorose, se non perfino in contrasto, con quanto disposto dai decreti del Presidente del Consiglio. Tanto da arrivare alla formale richiesta del Presidente della Giunta lombarda, Attilio Fontana, di un motivato parere del Ministero dell'Interno utile a stabilire se sul territorio di ogni singola Regione dovessero prevalere ordinanze più restrittive su provvedimenti dell'esecutivo meno severi (siamo al 24 marzo).

Questi pochi episodi menzionati sono solo una parziale ricostruzione delle difficoltà di coordinamento incontrate in questa fase di crisi, che certo sottolineano come la dipendenza intersoggettiva e i richiami al rispetto della leale collaborazione soffrano tutto il peso dell'emergenza, prevaricati dall'enorme responsabilità politica che incombe su chi si trova a ricoprire ruoli di governo e amministrazione, sia a livello centrale che periferico. Non è difficile immaginare come lo stato di emergenza possa indebolire i livelli intermedi di dialogo, rafforzando i centri decisionali più prossimi all'intervento di contrasto e sacrificando gli strumenti di cooperazione e direzione⁴. E proprio perché tali dinamiche si manifestano con maggiore evidenza in un ordinamento di tipo decentrato, risulta essenziale ricercare, in tempi di emergenza, forme di garanzia per istanze anticicliche di unitarietà. Considerando infatti che la nostra Costituzione non conosce uno specifico assetto istituzionale per l'emergenza (al contrario delle Costituzioni tedesca, francese e spagnola), dovremmo domandarci se esistano, in Italia, strumenti di tutela del ruolo preminente dello Stato ove si abbia la necessità di rispondere ad una crisi di dimensioni nazionali, che richiede quindi interventi unitari e applicabili in via omogenea a tutto il territorio dello Stato. Ancor più dovremmo chiederci se, in "tempi interessanti", tale principio di unitarietà resti comunque assoggettato alle dinamiche di cooperazione tra centro e periferia ovvero se, in una qualche maniera, la leale collaborazione possa sbiadire e lasciare il passo ad un più stringente interventismo del livello centrale di governo.

⁴ ROLLA G., *Profili costituzionali dell'emergenza*, www.rivistaaic.it, n. 2/2015.

3. La leale collaborazione come metodo di supremazia.

La leale collaborazione non è un mero strumento ermeneutico per la risoluzione di possibili incertezze in materia di ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, ma va adeguatamente qualificata come principio di organizzazione e bilanciamento delle dinamiche tra centro e periferia nel nostro sistema. Esso ispira dunque il nostro modello di decentramento, che non fa prevalere mai una dimensione di governo sulle altre, ma ad esse impone un continuo tentativo di armonizzazione delle posizioni. Non è un caso che, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, tale principio sia ricondotto all'art. 5 della Costituzione (la consacrazione dell'unità e della indivisibilità della Repubblica, quale presupposto dell'autonomia). Dunque esso mitiga le sovrapposizioni di potere e competenze, assume all'equilibrio le contrapposte spinte simboliche e disgregatrici, ma è allo stesso tempo una garanzia del principio di unità in una dimensione tutta peculiare. Ogni qualvolta la funzione legislativa o amministrativa dello Stato sembra espandersi in materie che invece appartengono alla competenza regionale (materie "trasversali" ovvero chiamata in sussidiarietà), la necessaria intesa intersoggettiva, costruita sulla lealtà collaborativa delle parti, rappresenta elemento necessario di legittimazione di tale sconfinamento. Non solo metodo di organizzazione dunque, ma metodo di supremazia.

Lo stesso esercizio delle delega legislativa previa intesa tra Governo e Regioni rappresenta con evidenza uno strumento di partecipazione funzionale certo, ma comunque successivo rispetto alla decisione forte del Parlamento di avocare al potere centrale la competenza deliberativa in quell'ambito pur conteso col potere periferico.

Non sembra in definitiva sussistere una incompatibilità assoluta tra principio di unità e principio di leale collaborazione, ma piuttosto una convivenza funzionale in un'ottica di bilanciamento tra le intrinseche, contrapposte tendenze di un ordinamento decentrato.

4. Il primato statale in tempi di emergenza

In un contesto emergenziale, però, la necessità di assicurare la primazia statale nell'esercizio delle azioni di contrasto diviene un obiettivo ragionevolmente necessitato ed utile ad evitarne l'applicazione disforme. È pur vero che, nell'emergenza, un assetto troppo sbilanciato al centro rischia di comportare un vero e proprio snaturamento della forma decentrata di ordinamento, tanto che l'imposizione di procedure concertate può rappresentare una garanzia contro eccessive

concentrazioni di potere. Non è un caso che in tutti gli ordinamenti costituzionali che disciplinano forme specifiche di gestione dell'emergenza, in deroga ai normali procedimenti che presiedono all'attività degli organi costituzionali, si tiene sempre presente il carattere temporaneo di tali eccezioni, comunque garantite da elementi di bilanciamento, responsabilità (del Governo innanzi al Parlamento) e concertazione. Eppure ciò non toglie che l'elemento di coordinamento e cooperazione tra enti territoriali e Governo centrale, proprio perché inteso quale presidio di adeguata ponderazione delle differenti trazioni tra centro e periferia, non possa divenire un feticcio quando è terreno di scontro e contrapposizione in un momento in cui l'urgenza sintetica è dettata da contingenze emergenziali.

Venendo al momento presente, in materia di sanità, l'art. 117 stabilisce la competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni, per una regolamentazione di dettaglio dunque affidata alla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti a livello statale. Lo stesso può dirsi in tema di protezione civile. Esistono però interessi ed istanze unitarie che fanno ricadere la gestione dell'emergenza sotto la potestà esclusiva dello Stato: si guardi alla competenza in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, comma 2, lett. h) della Costituzione), anche in connessione funzionale con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione). Se a ciò si aggiunge che l'articolo 32 della Costituzione definisce il diritto alla salute quale "interesse della collettività", ben si comprende come si possa definire costituzionalmente fondato un interesse unitario alla trattazione dell'odierna crisi da parte del Governo centrale⁵. In questa espansione di competenze, rafforzata dallo stato emergenziale che assomma esigenze fattuali di sintesi alle su richiamate esigenze unitarie, la leale collaborazione è prezioso elemento di organizzazione, che suggerisce metodologie e procedimenti decisionali, anche inediti. Ecco, ove si riconoscano validi tali assunti, è necessario allora individuare gli strumenti di sintesi unitaria, utili a fronteggiare l'emergenza.

Ai tempi del Covid-19, un accordo specifico tra Governo ed enti regionali ha inaugurato un modello veloce di intervento dell'esecutivo, che però prevede espressamente nel suo *iter* una forma di contributo, pur debole, dei singoli Presidenti di Giunta. Infatti, il Decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020 elenca una serie di interventi di contenimento dell'emergenza sanitaria, anche incidenti su libertà di rango costituzionale coperte da riserva di legge (art. 1), l'adozione dei

⁵ BALDINI V., *Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, www.dirittifondamentali.it, n. 1/2020.

quali è però prevista per il tramite di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri «*su proposta del Ministro della salute, [sentiti i ministri competenti per materia], nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale*» (art. 3). In buona sostanza, il decreto legge suddetto offre un ampio ombrello a copertura della riserva rinforzata in tema di restrizioni alle libertà personali dei cittadini in conseguenza delle azioni di contenimento del virus, tipizzate nel testo; i vari d.p.c.m. (ne sono stati emanati fino ad ora sette) sono il modello operativo di configurazione delle misure, via via più stringenti, concordate con le Regioni per il tramite dell'obbligato, ma non vincolante, confronto disposto per legge.

Qualche perplessità accompagna la scelta di queste modalità di intervento. Non tanto forse sull'uso del decreto legge quale strumento di limitazione di libertà di domicilio, soggiorno e circolazione, visto che la Corte costituzionale, in via consolidata, ha sdoganato il rispetto della riserva di legge, in questo caso rinforzata, anche se assolta con atti che della legge hanno la forza⁶. Piuttosto, lasciare diluire gli effetti reali, temporali e spaziali, di tali limitazioni della libertà ad uno strumento di natura regolamentare come il decreto del Presidente del Consiglio solleva più di qualche dubbio. I caratteri di un provvedimento di questo genere (la provvisorietà, la non astrattezza e la proporzionalità) ne delimitano severamente l'utilizzo e lo rendono uno strumento poco flessibile. Trattando oggi questioni così complesse, consistenti anche in misure di restrizione di libertà costituzionalmente garantite, il tema del controllo da assicurare nel caso in cui tali decreti sconfinino dagli stretti vincoli della loro legittima emanazione diventa esiziale; ancor più dovendo constatare che la scrupolosa verifica qui richiamata non può spettare al Parlamento, nemmeno *ex post*.

Ma tornando al nostro tema, la formula di concertazione tra centro e periferia passa, in questa sequenza procedimentale, attraverso una modalità di raccordo di elevata debolezza. Non si richiede una intesa vincolante tra lo Stato e le Regioni, né l'emanazione di un parere. Si registra la necessità di una condivisione delle scelte che si realizza totalmente sul piano politico; certo in forma di una comune assunzione di responsabilità, ma senza condizionamenti insuperabili degli enti territoriali sulle scelte di Governo. La leale collaborazione si trova tutta proiettata nel campo politico, senza che un eventuale disaccordo possa congelare l'emanazione del provvedimento governativo.

⁶ CARAVITA DI TORITTO B., *L'Italia ai tempi del coronavirus*, www.federalismi.it, n. 6/2020.

Questa prospettiva è di grande interesse, perché mostra in concreto quale equilibrio possa raggiungere la dinamica tra centro e periferia in casi di emergenza. L'esistenza di una istanza unitaria primaria e prevalente, tutta fondata sulla necessità di reagire in maniera uniforme e coordinata al pericolo pandemico, non sconfessa la concertazione, ma la legge in chiave operativa, senza che possa rappresentare un concreto ostacolo alla sintesi affidata alle scelte del Governo centrale. La leale collaborazione si fa strumento della supremazia statale in tempi di emergenza, individuando necessari momenti di confronto tra centro e periferia, che però non sono presupposto vincolante, ma elemento organizzativo e preparatorio della sintesi unitaria in capo esclusivamente allo Stato.

Ancor più, da ciò possiamo ragionevolmente dedurre che l'esistenza di uno specifico spazio di concertazione, pur non coercitivo, tra lo Stato e le Regioni, esclude che queste ultime possano poi, di propria iniziativa e nella vigenza dell'atto normativo dell'esecutivo, predisporre ordinanze o, più in generale, provvedimenti in contrasto con quanto definito nei d.p.c.m.; ancor più se questi ultimi prevedono misure meno stringenti di limitazione della libertà dei cittadini rispetto a quanto deciso dalle entità regionali (come accaduto!). Ciò avverrebbe infatti al di fuori dello spazio consentito di coordinamento e accordo (pur non vincolante vista l'emergenza, lo ribadiamo!) e quindi in contrasto con l'esigenza di azione unitaria: fuori dalla leale collaborazione.

In ragione delle difficoltà di coordinamento che comunque si sono manifestate in questo periodo di crisi pandemica tra il centro e gli enti periferici, difficoltà che il modello di coordinamento appena descritto, pur concordato, non ha sopito, si è tentato di emendarne alcuni aspetti. Il Decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020, replica nella struttura quello del 23 febbraio, elencando all'art. 1, pur con una serie di rimodulazioni ed aggiunte, le misure di contenimento e contrasto della pandemia da Covid-19 ed ottemperando così alla riserva di legge necessaria per le restrizioni ad alcune libertà costituzionali. Al successivo articolo 2 ripropone il percorso di concertazione già previsto dal Decreto n. 6 del 2020, costruito attorno al d.p.c.m. emanato dal capo dell'esecutivo previo ascolto, oltre che dei Ministri competenti, dei Presidenti di Giunta delle Regioni interessate ovvero del Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui il provvedimento riguardi l'intero territorio nazionale. Insomma conferma la forma debole e non vincolante di intesa intersoggettiva. A questo procedimento, che ormai sembra essersi strutturato ed affermato, il Decreto *de quo* introduce però in aggiunta un'eccezione, prevedendo che a richiedere l'emanazione del d.p.c.m. possa essere anche la stessa Regione interessata

dall'emergenza. Tale potere di iniziativa nelle mani dell'ente regionale non crea alcun obbligo di emanazione in capo al Governo, ma semplicemente anticipa il momento della concertazione, comunque non vincolante, alla fase propositiva. In questo senso, tale modifica non sembra in alcun modo influenzare la struttura della condotta di raccordo che abbiamo individuato, la quale intende la concertazione come mero elemento di organizzazione, servente e mai ostacolo alla sintesi unitaria che spetta esclusivamente allo Stato in tempi di emergenza.

Ulteriore previsione di questo ultimo decreto legge riguarda la possibilità che le Regioni, nelle more dei d.p.c.m. di cui al suddetto art. 2 e «*in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso*», possano introdurre misure ulteriormente restrittive sul proprio territorio di riferimento «*esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale*» (art. 3). La predisposizione di atti normativi regionali ben più severi ed incisivi di quelli del livello centrale è qui irreggimentata in un ambito specifico d'azione, che eviti il totale arbitrio ed il rischio che possa mettersi a rischio la necessaria sintesi unitaria della strategia di contrasto all'emergenza. L'idea che l'azione sovrabbondante della Regione debba comunque essere collegata all'esercizio del potere decretale dello Stato e a sopravvenute esigenze di rischio sanitario, non potendo incidere se non nell'ambito della competenza regionale, senza gravare su attività di rilevanza strategica per lo Stato, rappresenta la stingente cornice che riconduce sul rigoroso piano del raccordo intersoggettivo un potere che rischiava di imporsi come totalmente svincolato da una logica di collaborazione. Insomma, lontano dal dire che i provvedimenti regionali, ancorché più severi, possano prevalere su quelli che in emergenza lo Stato dispone, tale ultima disposizione riconduce nell'alveo della leale collaborazione una pratica che rischiava di contraddirla ove non se ne fosse proposto un ancoraggio al "procedimento emergenziale" che così prepotentemente si è imposto in queste settimane di crisi.

5. Elementi di realtà per la costruzione di un modello

Abbiamo tentato di raccogliere con queste riflessioni quegli elementi di realtà che emergono un po' per caso dalle caotiche correnti delle contingenze, nel tentativo di farne la poderosa base su cui costruire uno statuto costituzionale delle emergenze. Davanti ad una crisi così forte, l'interdipendenza come modello costitutivo del nostro ordinamento costituzionale ha mostrato

l'incertezza di strumenti di cooperazione insufficienti, anzi totalmente assenti. Le strutture e le condotte procedurali virtuose sviluppate nel tempo (il modello della delega legislativa esercitata previa intesa con le Regioni) non sono sembrate idonee a rispondere ad una emergenza così straordinaria. È emerso allora dagli accidenti del momento uno specifico procedimento di raccordo, basato sullo strumento emergenziale del Decreto legge, ad offrire una copertura costituzionale a forme evidenti di limitazione di libertà, reso operativo poi da specifici decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, assunti dopo aver sentito i Presidenti di Regione. Non abbiamo a sufficienza evidenziato in questo lavoro il ruolo, tutto successivo, giocato dal Parlamento, ma possiamo dire che questo strumento-procedimento inedito, corredato da una forma debole di concertazione intersoggettiva, riesce a mediare adeguatamente tra la necessità di coordinare centro e periferia, pur riconoscendo una supremazia al livello centrale di governo, ancor più necessaria in tempi di crisi. L'ermeneutica della Corte costituzionale ha sempre riconosciuto la validità costituzionale di una ragione sintetica nella convivenza di unità ed autonomia (art. 5 della Costituzione). E proprio la leale collaborazione, ben lontana dall'essere la giustificazione di un coordinamento esasperato ed insuperabile, diviene lo strumento di supremazia, che giustifica il sacrificio della concertazione, in ragione dell'urgenza unitaria dettata dall'emergenza. E allora possiamo affermare che il nostro ordinamento costituzionale possiede già tutti gli elementi necessari a riconoscere l'unità come principio necessario e prevalente al determinarsi di particolari circostanze, senza il bisogno di individuare strumenti ulteriori da inserire un po' forzatamente nel testo della nostra Carta⁷.

⁷ ONIDA V., *Perché le clausole di supremazia non servono*, Il Sole 24 ore, 28 marzo 2020.