

## Le dinamiche delle relazioni intergovernative stato-regioni durante l'emergenza sanitaria

Nicolò Paolo Alessi\*

### 1. Introduzione

Il presente contributo si concentra sull'andamento delle relazioni tra stato e regioni (relazioni intergovernative o IGR) durante l'emergenza covid, cercando di evidenziare diverse fasi e dinamiche dei rapporti tra livelli di governo e delle tendenze generali. Ciò risulterà utile ai fini di una valutazione dello stato del sistema di IGR in Italia e del suo effettivo funzionamento tra sedi formali e informali anche per trarre delle indicazioni in merito al loro sviluppo e alla loro eventuale ulteriore regolazione.

In effetti, è stato correttamente affermato che l'effettività della risposta all'emergenza covid negli ordinamenti decentrati dipende in grande misura dalla loro capacità di fare comunicare e cooperare i diversi centri decisionali e operativi che li compongono; un'efficace cooperazione interistituzionale permette di sfruttare le possibilità e le flessibilità che un ordinamento composto può offrire rispetto agli ordinamenti unitari<sup>1</sup>.

Nello specifico, il presente scritto si propone di porre le basi per un'analisi pragmatica e costruttiva, nonché per certi versi meno convenzionale di questo fenomeno. L'idea di fondo è che, sebbene nelle evidenti criticità che ha mostrato, l'evoluzione del sistema cooperativo italiano in tempi di emergenza ci possa fornire delle indicazioni interessanti e utili, anche nell'ottica di una sua possibile revisione futura. Ciò nonostante l'intervento della Corte costituzionale, che con la sentenza n. 37 del 2021, ha forse segnato il vero momento di discontinuità nel faticoso adattamento delle IGR<sup>2</sup> alla situazione emergenziale odierna.

### 2. Un sistema cooperativo derogatorio in corrispondenza di un circuito decisionale derogatorio

È un dato di fatto che i rapporti tra stato e regioni in Italia si sono mossi in un impianto normativo derogatorio rispetto al – sebbene non sistematico ma comunque esistente – quadro normativo dell'emergenza previsto dall'ordinamento italiano<sup>3</sup>. Da tempo ormai la dottrina si è concentrata infatti sul sistema di gestione dell'emergenza covid in Italia e ha evidenziato la creazione di un circuito decisionale *sui generis*. Il sistema "ordinario" di gestione delle emergenze, sebbene da taluni ritenuto carente soprattutto in quanto a sistematicità, si caratterizza per la previsione di strumenti tipici (ordinanze), e di garanzie sostanziali e procedurali<sup>4</sup>.

L'adozione di un circuito decisionale diverso ha invece permesso allo stato di sfilarsi da questi strumenti e garanzie tipiche e dalle sedi istituzionali della cooperazione, ossia il sistema delle conferenze. Pertanto, ad un sistema normativo derogatorio ha dunque corrisposto lo strutturarsi e il consolidarsi, a

dire il vero incrementale e non considerevoli fluttuazioni, di un sistema cooperativo derogatorio. Quest'ultimo ha visto un'iniziale sostituzione e, in seguito, una generale giustapposizione di prassi cooperative informali e politiche, oltre che di sedi tecniche *ad hoc* definite dalle fonti dell'emergenza, alle sedi tradizionali della cooperazione.

### 3. Lo sviluppo incrementale del sistema cooperativo dell'emergenza nelle diverse fasi della gestione della pandemia

Di seguito verranno sinteticamente illustrati i principali snodi della gestione dell'emergenza pandemica, cui ha corrisposto lo strutturarsi del menzionato sistema atipico di cooperazione tra stato e regioni<sup>5</sup>.

**Fase 0.** Il primissimo periodo, o "fase zero", prende il via con la dichiarazione di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020, disposta secondo quanto previsto dal codice della protezione civile<sup>6</sup>.

Le misure prese da parte del governo si caratterizzano per un forte accentramento e per la predisposizione, a partire dai d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, d.l. 2 marzo 2020, n. 9, e i DPCM 9, 11 e 22 marzo, di un sistema uniforme, sebbene a fronte di grandi differenze territoriali per quanto riguarda la diffusione del virus.

In un primo momento, ai sensi del d.l. n. 6 del 2020, le regioni si vedono attribuite la facoltà di adottare ordinanze nelle more dell'adozione dei DPCM – prerogativa che, tra l'altro, le regioni, nella persona del presidente della giunta regionale, di cui sono titolari in via generale dall'art. 32, l. 23 dicembre 1978, n. 833. Il successivo d.l. n. 9 del 2020 esclude invece questa possibilità.

Per quanto riguarda i rapporti tra stato e regioni, fin dal primo decreto legge, il governo adotta la prassi di consultare le Regioni attraverso la Conferenza delle Regioni, nella figura del suo Presidente<sup>7</sup>.

Inoltre, vengono praticati altri canali consultivi: viene attivato il comitato operativo di protezione civile (COPC) che vede un coinvolgimento regionale<sup>8</sup> e viene istituito il comitato tecnico-scientifico, che ha tra i suoi componenti un membro designato dal presidente della conferenza delle regioni<sup>9</sup>.

In questa fase il sistema delle conferenze non gioca un ruolo rilevante in relazione alla gestione della pandemia<sup>10</sup>.

L'impostazione fortemente accentrata e poco sensibile alle istanze regionali, oltre che ragioni di tutela anticipata e di stampo prettamente politico, determinano diversi episodi di tensione tra stato e regioni, spesso a causa di interventi regionali più restrittivi rispetto a quanto previsto a livello nazionale (soprattutto prima dell'adozione del d.l. n. 9 del 2020, ma non esclusivamente<sup>11</sup>).

<sup>1</sup> V. F. PALERMO, *Il federalismo in emergenza?*, in *Osservatorio di diritto monetario*, n. 2/2021, 26 ss.

<sup>2</sup> Si esprime in questi termini G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *Costituzione.info*, 21 marzo 2021.

<sup>3</sup> Ricavabile dal dettato costituzionale, dal Codice della protezione civile, dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dalla giurisprudenza costituzionale in materia di ordinanze contingibili e urgenti.

<sup>4</sup> I primi sono le ordinanze contingibili e urgenti previste nei citati testi normativi e adottabili da parte di diverse autorità. Le seconde si concretizzano nell'obbligo di motivazione delle ordinanze *extra ordinem* e nel rispetto delle competenze delle regioni (e degli altri enti territoriali coinvolti), che richiede generalmente l'acquisizione di un'intesa con la regione o con tutte le regioni in sede di conferenza stato-regioni nel caso di misure di carattere nazionale (sia per le ordinanze del Capo di Dipartimento di Protezione civile per quelle del Ministro della Salute); v. A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 317, disponibile al seguente sito: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

<sup>5</sup> Non verranno pertanto riportate tutte le misure disposte dallo Stato, ma solo quelle che risultano utili con riguardo al punto di osservazione prescelto da questo contributo.

<sup>6</sup> Art. 24, d.lgs. n. 1 del 2018.

<sup>7</sup> B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2020, 289.

<sup>8</sup> B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione*, cit., 289.

<sup>9</sup> Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020; successivamente, con Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 751 del 17 marzo 2021, verrà stabilito che tale membro sia designato dalla conferenza delle regioni, e non dal suo presidente.

<sup>10</sup> E. ALBER, E. ARBAN, P. COLASANTE, A. DIRRI, F. PALERMO, *Facing the pandemic. Italy's functional 'health federalism' and dysfunctional cooperation*, in N. STEYTLER (a cura di), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, Routledge, Abingdon, 2021 (in corso di pubblicazione).

<sup>11</sup> L'esempio più citato è quello della Regione Marche; v. G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione della pandemia tra stato e regioni: il caso Marche*, in *BioLaw Journal* n. 1/2020, 183-201.

**Fase 1.** L'inizio di questa fase può essere fatto risalire all'adozione del d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (e dei conseguenti DPCM) che ha determinato una riarticolazione e chiarimento del nuovo circuito delle fonti emergenza. Il quadro definito dal d.l. n. 19 del 2020 apre nuovamente all'intervento regionale (a seguito di consistenti pressioni delle stesse regioni), autorizzando nuovamente le regioni a differenziare in termini più restrittivi le misure previste a livello nazionale.

In relazione alle IGR – insieme alla conferma della presenza regionale nel comitato tecnico-scientifico e alla costante centralità della conferenza delle regioni – è possibile notare la predisposizione di alcuni deboli moduli di consultazione e concertazione delle regioni nell'ambito del procedimento di adozione dei DPCM volti a implementare le misure disposte dal d.l. Invero, viene prevista la necessaria consultazione dei presidenti di regione e la loro facoltà di proposta<sup>12</sup>.

Va, del resto, rilevato che il sistema delle conferenze comincia a svolgere dell'attività in relazione alla gestione dell'emergenza. In particolare, va segnalato il coinvolgimento della conferenza unificata nel procedimento di adozione del d.l. n. 19 del 2020: essa viene consultata ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che prevede la facoltà per il presidente del consiglio di chiederne un parere in caso di atti per i quali non sia previsto un parere obbligatorio della stessa<sup>13</sup>.

Non mancano anche in questa fase contrasti tra stato e regioni, per motivazioni simili a quelle indicate in precedenza, e, generalmente, derivanti dall'adozione di ordinanze regionali che prevedono misure più restrittive di quelle previste dallo stato in tutto o in parte del territorio regionale<sup>14</sup>.

**Fase 2.** Questa fase corrisponde al periodo delle riaperture, a partire dalla fine della primavera 2020, che avvengono dopo un periodo molto concitato, nel quale le regioni premono per la ripartenza delle attività economiche.

Un primo allentamento delle misure viene disposto con DPCM 26 aprile 2020, che sancisce che dal 4 maggio alcune attività possono riaprire (sentite le regioni tramite il presidente della conferenza delle regioni), prevedendo che dal 18 maggio la riapertura sostanziale del Paese. Ma il momento decisivo, anche con riguardo allo sviluppo delle relazioni intergovernative, è la concertazione e l'accordo tra stato e regioni<sup>15</sup> – per il tramite della conferenza delle regioni, dunque, nuovamente, al di fuori dei canali formali – che costituisce la premessa per l'adozione del d.l. 16 maggio 2020, n. 33.

Questo accordo fa seguito a un periodo di contrasti tra stato e regioni sia mediatici sia istituzionali e di fughe in avanti regionali<sup>16</sup>. Il caso probabilmente più rilevante è costituito dall'approvazione da parte del consiglio provinciale della provincia autonoma di Bolzano della l.p. 8 maggio 2020, n. 4. Tale atto legislativo, che introduce un circuito normativo provinciale di gestione dell'emergenza non viene impugnato dal governo (sebbene questi abbia minacciato di farlo). La ripartenza nella

provincia di Bolzano ha, di riflesso, per certi versi dato forza alle istanze delle altre regioni in un clima favorevole dal punto di vista dell'andamento del contagio e, come detto, ha condotto alla disciplina concordata contenuta nel d.l. n. 33 del 2020.

Quest'ultimo sancisce l'allentamento differenziato e scadenza nel tempo delle misure per il contenimento del covid e conferisce alle Regioni più ampi spazi di manovra. Infatti, l'art. 1, comma 16, d.l. 16 maggio 2020, n. 33 (originario) sancisce che le Regioni “informando contestualmente il Ministro della salute”, hanno la facoltà di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte dallo Stato.

In aggiunta ai dispositivi di cooperazione sviluppatasi nelle fasi precedenti, rimasti centrali<sup>17</sup>. Anche il comitato tecnico-scientifico si conferma come organo molto influente per la definizione delle misure a livello nazionale.

Se, in questa fase, da una parte, non cambiano dunque i dispositivi deboli di concertazione e consultazione previsti dal d.l. n. 19 del 2020, dall'altra, viene introdotta una nuova e molto importante sede *ad hoc* di cooperazione (o, quantomeno, una sede nella quale le regioni sono coinvolte): si tratta della cabina di regia che coadiuva il ministro della salute<sup>18</sup>, che conta tra i suoi componenti tre membri nominati dalla conferenza delle regioni.

Per quanto riguarda le sedi istituzionali, il sistema delle conferenze riprende a riunirsi con cadenze ordinarie e comunque approva (recepisce) rilevanti accordi in ambiti relativi alla gestione della pandemia e dei suoi effetti economici<sup>19</sup>.

Come rilevato da alcuni commentatori, la tensione istituzionale sembra diminuire nella fase successiva all'accordo che ha segnato la ripartenza del paese, e “la concertazione e l'apertura alla differenziazione regionale caratterizzano anche i provvedimenti nazionali successivi”<sup>20</sup>.

**Fase 3.** La fase 3 è contraddistinta dalle nuove chiusure e dalla definizione del “sistema dei colori”, a partire dalla fine di ottobre 2020.

I DPCM 24 ottobre 2020 e 3 novembre 2020 introducono il sistema differenziato “a colori”, specificando quanto previsto dal d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (in modifica del dell'art. 1, comma 16, del d.l. 16 maggio 2020, n. 33), che introduce un nuovo meccanismo per il monitoraggio del contagio e la conseguente assegnazione delle regioni a diverse fasce di rischio, con applicazione automatica delle misure corrispondenti. Successivamente, le misure sono confluite quasi totalmente in decreti-legge<sup>21</sup>. In questo quadro, lo spazio per l'approvazione di misure ampliative da parte delle regioni si riduce, mentre rimane invariata la loro facoltà di disporre misure più restrittive<sup>22</sup>.

<sup>12</sup> L'art. 2, d.l. n. 19 del 2020 dispone infatti che siano sentiti “i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale” e che “I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale”.

<sup>13</sup> L. DELL'ATTI, *Bilanciare istruzione e salute. Considerazioni brevi su strumenti unitari e leale collaborazione a partire da talune ordinanze regionali in materia di sospensione della didattica “in presenza”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2021, 102.

<sup>14</sup> V. i casi indicati da B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione*, cit., 290.

<sup>15</sup> V. B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione*, cit., 292.

<sup>16</sup> L'esempio della Calabria è quello più commentato; v. per es. E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020. Disponibile al seguente sito: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

<sup>17</sup> Si tenga conto altresì del fatto che alla conferenza delle regioni è affidato il compito, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 14, d.l. n. 33 del 2020, di definire le linee guida per le ripartenze delle attività economiche (nel rispetto dei protocolli e delle linee guida definite a livello nazionale).

<sup>18</sup> In tutti gli atti che fanno riferimento alla cabina di regia, viene indicato che essa sia stata istituita con d.m. 30 aprile 2020, sebbene nel testo del citato decreto non pare esserci traccia di un'istituzione formale di questo organo.

<sup>19</sup> Su tutti, v. l'accordo quadro (per Regioni ordinarie e Regioni speciali) del 20 luglio 2020 in Conferenza Stato-Regioni in materia di meccanismi compensativi per minori entrate a causa del covid; inoltre vi è stata anche attività in relazione a: distribuzione tamponi in farmacie; consultazioni elettorali 2020 e misure di prevenzione covid; modalità gestione fondo ristorazione (fonte: <http://www.statoregioni.it/it/>).

<sup>20</sup> V. anche per esempi, B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione*, cit., 292.

<sup>21</sup> C. Padula, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 169, nota 1.

<sup>22</sup> Invero, il d.l. 7 ottobre 2020, n. 125 (che modifica l'art. 1, comma 16, d.l. n. 33 del 2020) dispone che: “[...] la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative”; In aggiunta, il d.l. 9 novembre 2020, n. 149 ha introdotto all'art. 1, d.l. n. 33 del 2020, il comma 16-bis che dispone: “Con ordinanza del Ministro della salute, adottata d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate, [...] può essere in ogni momento prevista, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, l'esenzione dall'applicazione delle misure di cui al secondo periodo”.

Le IGR in questa fase si consolidano nelle caratteristiche che hanno acquisito nelle fasi precedenti, con un ruolo molto rilevante della sede politica della conferenza delle regioni (e del suo presidente), della cabina di regia<sup>23</sup> e del comitato tecnico-scientifico. Le sedi istituzionali proseguono anch'esse la loro attività; va dato conto che la conferenza stato-regioni è anche destinataria di diverse informative in materia di piano vaccinale<sup>24</sup>. Rimane inoltre la previsione della consultazione delle regioni in occasione dell'adozione delle ordinanze che determinano l'assegnazione delle regioni alle diverse zone<sup>25</sup>.

I maggiori attriti si registrano all'inizio di questa fase, con alcune regioni che adottano misure in contrasto con quanto previsto a livello nazionale e diversi episodi mediatici, spesso concentrati sulla determinazione degli indicatori per la definizione delle fasce di rischio<sup>26</sup>.

La tensione più alta viene raggiunta con l'approvazione della l.r. 9 dicembre 2020, n. 11 da parte del consiglio regionale della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, che, in un periodo e in un contesto diversi da quelli che hanno caratterizzato l'approvazione della legge provinciale altoatesina, si propone di replicare il modello. In questo caso il governo impugna la legge, che viene dichiarata incostituzionale nella quasi totalità dalla corte costituzionale con la sent. n. 37 del 2021.

In seguito, due eventi hanno contribuito, in due modi opposti, a ridurre gli episodi di scontro tra stato e regioni. Da una parte, il cambio di governo, insieme allo stabilizzarsi del sistema dei colori. L'allargamento della maggioranza avvenuto con il cambio di governo ha ridotto le azioni regionali dettate da ragioni strumentali di contrapposizione politica; mentre la stabilizzazione di un sistema di gestione della pandemia, ha fatto sì che questo diventasse probabilmente un modello (relativamente) prevedibile e maggiormente intellegibile. Dall'altra parte, ha inciso la citata sent. n. 37 del 2021, sulla quale si tornerà in seguito.

#### 4. Le caratteristiche del sistema cooperativo derogatorio e i suoi effetti sulle relazioni stato-regioni

Riassumendo, il sistema cooperativo che si è andato, con fatica, strutturando e adattando nel corso della pandemia si mostra come variegato quanto a dispositivi e sedi.

In primo luogo, esso si caratterizza per la previsione di strumenti di concertazione deboli con le regioni. In secondo luogo, si sviluppa e consolida una prassi di concertazione e negoziazione politica informale, con un ruolo preminente giocato dalla conferenza delle regioni e dal suo presidente. In terzo luogo, vengono predisposti dispositivi *ad hoc* direttamente dalle fonti dell'emergenza, nei quali è garantita una presenza regionale, ossia il comitato tecnico-scientifico e la cabina di regia. In quarto luogo, come visto, le sedi istituzionali, dopo una prima fase di inutilizzo, riprendono il loro lavoro, ma la negoziazione politica avviene altrove<sup>27</sup>. L'attività della conferenza stato-

regioni si sostanzia in pareri – facoltativi, talvolta, come per il d.l. 9 del 2020, e obbligatori, in relazione ai d.d.l. di conversione delle misure disposte con decreto-legge –, accordi, e presa d'atto di informative<sup>28</sup>.

Come detto, tale sistema, è andato costruendosi non senza episodi di tensione, dettati da diversi motivi (più o meno strumentali), ed è stato valutato negativamente da molti commentatori. Numerose voci criticano invero tale sistema per un limitato rispetto del principio di leale collaborazione, sostenendo che, se ci si fosse mossi nel quadro giuridico "ordinario" delle emergenze, ci sarebbe stata una minore compressione delle istanze e delle competenze regionali costituzionalmente riconosciute<sup>29</sup>; invece, l'utilizzo di questo canale derogatorio ha permesso forzature dal centro oltre il costituzionalmente accettabile.

Tuttavia, altri autori evidenziano come, sebbene con evidenti difetti e in presenza di diversi momenti di attrito tra governo centrale e regioni, non può dirsi che ci siano stati momenti di vera e propria rottura nei loro rapporti nell'ambito della gestione dell'emergenza<sup>30</sup>, almeno fino alla sentenza n. 37 del 2021. Il sistema pare essere andato man mano limitando lo scontro istituzionale e non ha prodotto veri e propri strappi nelle relazioni tra stato e regioni. A sostegno di questa posizione, è stato sottolineato che il contenzioso (prevalentemente amministrativo<sup>31</sup>) tra stato e regioni sulla gestione della pandemia sia da definirsi esiguo, in relazione alla mole di misure adottate a tutti i livelli di governo; inoltre lo stato non ha mai fatto uso dei suoi poteri sostitutivi *ex art.* 120, secondo comma, Cost. In aggiunta, in diversi atti viene riconosciuto il fatto che vi sia stata una negoziazione tra i diversi livelli di governo e un intervento incisivo regionale: da ultimo, si può fare riferimento al piano vaccinale previsto dal d.m. 12 marzo 2021 (e s.m.i.) e dall'ordinanza del commissario straordinario per la gestione dell'emergenza del 9 aprile 2021 (e s.m.i.), nelle cui premesse viene esplicitamente dato atto della concertazione avvenuta con le regioni<sup>32</sup>.

Alla luce di quanto descritto, appare lecito chiedersi se questo sistema cooperativo derogatorio, pur con i suoi evidenti limiti, abbia prodotto dei risultati in termini di concertazione tra stato e regioni. La risposta a questo quesito non è semplice né univoca. In effetti, da una parte, come visto, le prassi e le sedi adottate sembrano aver prodotto un certo grado di concertazione e negoziazione, sebbene in modo asistemico e spesso tramite canali informali, politici e tecnici *ad hoc*. Dall'altra parte, pare del resto non potersi escludere che la gestione accentrata dell'emergenza possa aver dissuaso la voce, le opposizioni e le iniziative delle regioni, fino a imporre loro una sorta di (rassegnata) accettazione delle decisioni definite dal centro<sup>33</sup>.

*Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2020, 507, disponibile al seguente sito: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.*

<sup>23</sup> Si noti, inoltre, che è oggi previsto dall'art. 1, comma 16, d.l. n. 33 del 2020, che sia in sede di conferenza stato-regioni, mediante intesa, che possano essere modificati i criteri per l'accertamento dell'andamento della curva epidemiologica e che è in questa sede che è stato approvato l'accordo in conferenza stato-regioni sul piano strategico di gestione delle pandemie influenzali 2021-2023 (Fonte: <http://www.statoregioni.it/it>).

<sup>24</sup> La dottrina sul tema è molto ampia; per un commento molto circostanziato e per ulteriori riferimenti bibliografici, v. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e stato regionale*, cit.

<sup>25</sup> F. Bilancia, *Ragionando "a freddo": gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. speciale 2020; G. MAZZOLA, *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2021; L. DELL'ATTI, *Bilanciare istruzione e salute*, cit.; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni*, cit. (sebbene essa ritenga insufficiente tale sistema); G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4/2020 (spec. 769); A. PIAZZA, *Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2020.

<sup>26</sup> Il dato del contenzioso costituzionale è condizionato dal difficile accesso alla giustizia costituzionale con riferimento alle fonti utilizzate nella gestione della pandemia e non pare poter essere utilizzato a conforto di questa posizione.

<sup>27</sup> V. nota 30.

<sup>28</sup> V. ALBER, E. ARBAN, P. COLASANTE, A. DIRRI, F. PALERMO, *Facing the pandemic*, cit.

<sup>23</sup> Si tenga conto, in effetti, che essa si occupa di valutare i dati dell'andamento del contagio nel processo di adozione delle ordinanze che definiscono il collocamento delle regioni.

<sup>24</sup> Fonte: <http://www.statoregioni.it/it/>.

<sup>25</sup> Art. 1, comma 16-bis, d.l. n. 33 del 2020 (come modificato dal d.l. n. 149 del 2020 e nuovamente modificato da ulteriori d.l.): "Il Ministro della salute con propria ordinanza, sentiti i Presidenti delle regioni interessate, può individuare, [...], una o più regioni nel cui territorio si manifesta un più elevato rischio epidemiologico e in cui, conseguentemente, si applicano le specifiche misure individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...] aggiuntive rispetto a quelle applicabili sull'intero territorio nazionale".

<sup>26</sup> V. G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, Research paper, del Centro di studi sul federalismo disponibile al seguente sito: <http://www.csfederalismo.it/it/publicazioni/research-paper/1598-le-conflittualita-tra-governo-e-regioni-nella-gestione-dell-emergenza-covid-19-i-limiti-del-regionalismo-italiano-e-le-prospettive-di-riforma>.

<sup>27</sup> Circostanza, del resto, che alcuni autori ritengono non così infrequente anche in tempi ordinari: R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del federalismo*, fasc. 6/2007, 376 ss.; contra, E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle*

Con molta probabilità, la valutazione più realistica è che entrambe le letture siano parzialmente corrette, e che si siano sperimentate entrambe le tendenze, con diversi equilibri, nelle diverse fasi della gestione della pandemia.

## 5. Tutto è da buttare? Riflessioni, spunti e lezioni dalle IGR in pandemia

Preso atto del fatto che le relazioni intergovernative in pandemia hanno mostrato diversi aspetti critici e criticabili ma anche delle potenzialità, appare utile, da un punto di vista scientifico, adottare una prospettiva pragmatica e costruttiva volta a ricavare degli insegnamenti a partire dall'osservazione di quanto avvenuto, senza limitarsi a contestarne gli effetti nefasti.

Invero, se una valutazione strettamente formale delle relazioni intergovernative italiane in tempi emergenziali non può che condurre a ritenere che l'aggiramento di garanzie procedurali e la limitata rilevanza di sedi istituzionali siano da considerarsi un *vulnus* alla realizzazione della leale collaborazione tra livelli di governo, tuttavia, circoscrivere l'analisi a ciò potrebbe risultare limitante, soprattutto con riferimento a un fenomeno come quello delle relazioni intergovernative. Come diversi esempi mostrano a livello comparato, non di rado esse acquisiscono molteplici forme e si muovono seguendo modelli costituzionali e politico-giuridici più o meno formalizzati<sup>34</sup>. Porre l'attenzione su questi fenomeni appare importante per non disperdere le lezioni che la pandemia potrebbe potenzialmente fornire in questo ambito.

In altre parole, una valutazione neutrale del funzionamento della leale collaborazione in Italia durante l'emergenza pandemica pare richiedere di tenere anche conto dei suoi sviluppi in sedi e attraverso meccanismi e strumenti diversi da quelli che sono normalmente richiamati in materia di cooperazione tra livelli di governo (su tutti, Conferenze "istituzionalizzate", accordi, intese) e dei risultati, positivi e negativi, che hanno ottenuto; diversamente, l'analisi potrebbe risultare parziale, soprattutto nell'ottica di immaginare soluzioni per una migliore attuazione del principio di leale collaborazione in tempi emergenziali e no. Il semplice richiamo al ritorno dell'ordinario nelle relazioni intergovernative potrebbe essere riduttivo e non tenere in debita attenzione le tendenze accennate e le loro caratteristiche.

Alla luce di ciò, sembra dunque proficuo – come detto, in un'ottica costruttiva e pragmatica – concentrarsi su ciò che le dinamiche di questo periodo potrebbero fornire in termini di riflessioni, spunti e lezioni, anche in relazione a possibili eventuali revisioni dell'impianto esistente.

Accogliendo la prospettiva proposta, è possibile tracciare alcune brevi considerazioni che, auspicabilmente, possano stimolare l'emersione di un approccio propositivo a questo tema.

La prima suggestione che si propone proviene dall'osservazione dell'emersione di nuove sedi di concertazione o di coinvolgimento regionale, previste dalle fonti dell'emergenza. Ciò che appare interessante in relazione a questo fenomeno è l'idea della differenziazione funzionale delle sedi della cooperazione tra stato e regioni. In altre parole, questa dinamica sviluppata durante la gestione della pandemia potrebbe stimolare una riflessione in relazione alla necessità di differenziare maggiormente, mediante la previsione di sedi che siano adeguate – in termini di struttura, procedure e competenze – alle diverse situazioni ed esigenze del caso<sup>35</sup>. In questo modo si potrebbero

creare le condizioni per il rispetto del principio di leale collaborazione, garantendo nel contempo che la necessaria concertazione tra stato e regioni non comprometta, per esempio, le esigenze di rapidità di azione dettate da un'emergenza. L'esperienza vissuta sembra inoltre indicare che sia quanto mai necessario che la previsione di queste eventuali sedi differenziate della cooperazione avvenga mediante atti generali e astratti, in tempi ordinari. Solo una decisione "a freddo" potrebbe permettere di affrontare i diversi aspetti critici che una tale innovazione potrebbe fare emergere e che non possono essere risolti, come infatti non è stato fatto, in un periodo emergenziale. Facendo riferimento alle sedi nate nel periodo di emergenza, si pensi al problema dell'assenza di legittimazione democratica, neanche indiretta, di organi come la cabina di regia e il comitato tecnico-scientifico, a fronte del rilevante ruolo che hanno avuto e tuttora hanno. Questioni che possono essere risolte con previsioni che hanno avuto il tempo di essere ponderate.

La seconda riflessione che emerge dalla disamina dell'andamento delle IGR in tempi di pandemia è più di carattere generale, e attiene al tema del ruolo dell'informalità e dell'istituzionalizzazione, la quale può avvenire generalmente a livello costituzionale e legislativo. In altre parole, le vicende analizzate sembrano imporre l'osservatore a interrogarsi sulle possibilità e sui limiti dell'informalità (o bassa istituzionalizzazione) nelle relazioni intergovernative nel contesto italiano, vista la crescente rilevanza della conferenza delle regioni, la quale, pur essendo direttamente destinataria di alcune funzioni di carattere pubblico<sup>36</sup>, resta una sede totalmente informale di cooperazione orizzontale tra gli esecutivi regionali.

Nel periodo oggetto di analisi, si sono potuti osservare gli aspetti positivi e negativi dell'informalità nelle relazioni intergovernative. Rispetto ai primi, si può affermare che l'informalità sembri favorire la velocità e la flessibilità delle pratiche cooperative. Inoltre, in presenza di volontà politica e cultura cooperativa radicata, l'informalità può aumentare la responsabilità degli attori coinvolti ed essere in grado di produrre risultati paragonabili a quelli di istituti formalizzati. D'altro canto, l'informalità implica anche bassa legittimazione, bassa trasparenza, l'assenza di norme che contrastino eventuali prassi non cooperative. Ma soprattutto, essa può condurre alla prevalenza delle ragioni (e, in questo caso, delle regioni) più forti nei loro rapporti con lo stato e, per certi versi, favorire comportamenti opportunistici a scapito della formazione di un fronte regionale più unito, anche nelle sue cause. Un esempio della rilevanza della "forza negoziale" della singola autonomia nei confronti dello stato nell'ambito di relazioni informali (anche se non riguardante la conferenza delle regioni in questo caso) è dato dalle vicende delle leggi altoatesina e valdostana sulla gestione della pandemia. Il differente "peso specifico" delle due autonomie speciali nei rapporti con lo stato non è stato l'unico fattore che ha inciso sulla scelta del governo di procedere con l'impugnazione, ma ha sicuramente avuto un ruolo rilevante. Alla stessa logica si presenta, almeno in una certa misura, all'interno della conferenza delle regioni, ove vi è il rischio che regioni più deboli non possano vedere adeguatamente prese in considerazione le proprie istanze<sup>37</sup>.

Si pone dunque il tema della istituzionalizzazione delle IGR, e, specialmente, della conferenza delle regioni. Diversi motivi fanno propendere per questa eventualità. *In primis*, l'istituzio-

<sup>34</sup> V. su questi temi, F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart, Oxford e Portland, 2017; J. POIRIER, C. SAUNDERS, J. KINGAID (a cura di), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*, Oxford University Press, Oxford, 2015; sulle IGR nei sistemi composti non inquadriati come sistemi federali classici, v. anche, con riguardo alla Gran Bretagna (in periodo di pandemia), L. DELL'ATTI, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, 272 ss.

<sup>35</sup> In favore di una struttura delle IGR più differenziata, che comprenda anche

sedi politiche più istituzionalizzate, senza la necessità che questo implichi una "(improbabile) riforma costituzionale" e che potrebbe contare su sedi come "commissioni parlamentari, consigli di gabinetto...", v. A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *federalismi.it*, editoriale 9 settembre 2020.

<sup>36</sup> Come previsto da alcune fonti di legge; v. per esempi, G. CARPANI, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009.

<sup>37</sup> Come riscontrato da E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni*, cit., 510.

nalizzazione potrebbe condurre a risolvere alcune delle criticità derivanti dall'informalità delle relazioni intergovernative, soprattutto in relazione alle esigenze di trasparenza e, forse, anche di democraticità delle sedi della cooperazione<sup>38</sup>. Ma, principalmente, è la valutazione del contesto italiano, caratterizzato dall'assenza di una cultura cooperativa radicata, che fa propendere per questa soluzione. Le eccessive fluttuazioni politiche in relazione al regionalismo, oltre che il frequente utilizzo dell'autonomia regionale in maniera strumentale per fini legati a vicende politiche nazionali, costituiscono il limite maggiore all'efficace consolidamento di uno strumento informale e paiono richiedere la definizione di un quadro più formalizzato a garanzia del buon funzionamento della leale collaborazione.

### 6. La sentenza n. 37 del 2021 come momento di rottura?

Le considerazioni svolte in precedenza, nonché i possibili sviluppi del sistema cooperativo che ne potrebbero conseguire, si confrontano oggi con un quadro costituzionale nettamente inciso dalla sentenza n. 37 del 2021, che ha dichiarato incostituzionale la l.r. VdA n. 11 del 2020 nella sua quasi totalità.

Il contenuto della decisione della consulta pare infatti aver posto un freno al difficile processo di assestamento delle IGR nella situazione emergenziale, propendendo per una lettura fortemente a favore di una gestione dal centro e molto lineare del quadro competenziale in materia di emergenza sanitaria nazionale. In altre parole, essa pare aver non aver tenuto in debita considerazione altre alternative interpretative, più complesse, che probabilmente avrebbero condotto allo stesso esito – la dichiarazione di incostituzionalità della legge valdostana – garantendo al contempo un maggiore rispetto del principio di leale collaborazione<sup>39</sup>.

Invero, la corte costituzionale sancisce, in primo luogo, che l'unica base competenziale in relazione alla gestione dell'emergenza è costituita dalla materia "profilassi internazionale". Questa viene interpretata dalla corte come una competenza che può essere definita "esclusiva ed escludente"<sup>40</sup>: esclusiva poiché

viene ritenuta ricomprensiva ogni aspetto della disciplina emergenziale; escludente in quanto viene negato ogni profilo di trasversalità – ossia di interferenza con competenze regionali – della stessa, con ciò escludendo che esista un obbligo di coordinamento e cooperazione con gli altri livelli di governo in capo allo stato.

Per quanto riguarda l'oggetto del presente contributo, è soprattutto quest'ultimo punto ad essere significativo. Ciò in quanto l'impostazione prescelta dalla corte legittima l'imposizione non concertata di misure dal centro, peraltro sulla base di "ragioni logiche, prima che giuridiche", un assioma che l'esperienza comparata pare mettere quantomeno in discussione<sup>41</sup>. In sostanza, è stato rilevato come la consulta abbia convalidato un *modus operandi* dello stato caratterizzato dall'assenza di meccanismi di cooperazione intergovernativa e, dunque, lo abbia liberato dall'obbligo di rispettare moduli collaborativi, sostanzialmente legittimando un modello alternativo a quello che, sebbene sistematicamente, è stato praticato fino a tempi recenti<sup>42</sup>.

Alla luce di quanto descritto, non appare irragionevole sostenere che, più di ogni altro atto o evento, sia la sentenza n. 37 del 2021 a costituire un vero momento di discontinuità o rottura nell'andamento delle relazioni tra stato e regioni in tempi emergenziali. Solo nel corso dei prossimi mesi sarà possibile constatare se queste saranno comunque in grado di continuare nel loro difficile processo di adattamento (ed eventuale riforma) o se sono destinate ad essere in una certa misura accantonate in stretta attuazione del modello (astratto) prefigurato dalla corte.

*\*Dottorando di ricerca presso le Università di Verona e Fribourg/Freiburg (Svizzera) e Junior researcher presso l'Istituto di studi federali comparati di Eurac research*

<sup>38</sup> Si pensi, per esempio, alla possibilità che vi siano componenti di nomina assembleare nelle sedi della cooperazione.

<sup>39</sup> V. per una approfondita disamina e ulteriori riferimenti bibliografici, A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2021, 231 ss., G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato*, cit., e i commenti consultabili su <https://www.giurcost.org/decisioni/2021/0037s-21.html>.

<sup>40</sup> Definita in termini simili da G. M. SALERNO, nel corso della tavola rotonda "A chi spetta decidere? Stato e Regioni di fronte all'emergenza sanitaria", organizzata dall'Università di Macerata, 19 marzo 2021.

<sup>41</sup> Basti pensare al funzionamento di diversi sistemi federali in tempi di pandemia e alla loro (diversa) capacità di fare coesistere centri decisionali diversi nella gestione dell'emergenza nel rispetto delle competenze definite dai quadri costituzionali di riferimento; v. F. PALERMO, *Il federalismo in emergenza*, cit. e N. STEYTLER (a cura di), *Comparative Federalism and Covid-19*, cit.

<sup>42</sup> V. A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid*, 258 e G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato*, cit.

## Federalismo in Toscana

### Redazione

#### IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)  
e Patrizia Lattarulo

#### Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini  
e Agnese Parrini

### Sede di redazione

#### IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 FIRENZE  
Tel. 055/459111 - e-mail: redazione@irpet.it