

LA NORMATIVA “SPECIALE” SULLA GESTIONE DELLA PANDEMIA DA COVID-19 SOTTO IL PROFILO DEI RAPPORTI TRA COMPETENZE STATALI E REGIONALI

PAOLO GIANGASPERO*

1. Le competenze dello Stato e delle Regioni nel quadro normativo vigente allo scoppio della pandemia

Le presenti brevi osservazioni saranno incentrate prevalentemente su quanto è accaduto in termini di rapporti tra competenze statali e regionali sulla base degli interventi normativi (e di altro genere) che a partire dagli ultimissimi giorni del gennaio 2020 sono stati messi in campo per fare fronte alla diffusione della pandemia da Covid-19.

Come si dirà, la gestione della pandemia è avvenuta in parte attraverso l'impiego di istituti normativi già esistenti. Questi tuttavia sono stati ritenuti (e probabilmente in effetti erano) per vari profili inadeguati a fronteggiare una situazione del tutto inedita per gravità ed estensione. In larga parte pertanto si è deciso di utilizzare strumenti nuovi, messi a punto sulla base di una serie di atti normativi primari, nella forma del decreto legge, susseguitisi a partire dai primi giorni del marzo 2020, e segnatamente sulla “catena” di decreti legge che comprende il primo intervento (D.L. 23 febbraio 2020, n. 6), successivamente in larga parte abrogato dal D.L. n. 25 marzo 2020, n. 19, cui hanno fatto seguito i D.D.L. 16 maggio 2020, n. 33 (che ha inaugurato la c.d. “fase due” di contrasto alla pandemia) e 30 luglio 2020, n. 83 del 2020 (immediatamente successivo alla proroga dello stato di emergenza deliberata alla fine di luglio 2020 e sostanzialmente limitato a modifiche puntuali alla precedente normativa). Si è scelto di porre al centro dell'attenzione soprattutto questi atti normativi del Governo ed il loro rapporto con la preesistente normativa in materia di poteri di emergenza perché la loro analisi costituisce a parere di chi scrive una prospettiva in certo senso privilegiata per valutare le vicende dei rapporti tra Stato e Regioni (e in genere tra autorità centrali ed autonomie territoriali) ancorandola ad un tema

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Trieste.

che – su un piano molto generale – ha costituito oggetto di riflessione scientifica con conclusioni non sempre univoche: ci si riferisce al problema del rapporto che intercorre tra la normativa “speciale” varata per far fronte alla pandemia e gli strumenti (di rango legislativo) che erano già previsti per far fronte alle emergenze e che, come si dirà, prevedevano poteri di ordinanza anche in capo alle autorità regionali e locali a fronte dell’emergere di crisi sanitarie.

A costo di ripetere cose già note, giova brevemente premettere che la Costituzione italiana, a differenza di altri testi costituzionali, non prevede alcuna disciplina generale in tema di emergenza. Come è stato da più parti rilevato, le sole disposizioni costituzionali che in qualche modo possono avere un legame con situazioni straordinarie sono infatti da un lato l’art. 78 Cost., in materia di dichiarazione dello stato di guerra; d’altro canto l’art. 77 Cost., che prevede lo strumento della decretazione d’urgenza, ed infine – con particolare riferimento alla trama dei rapporti tra Stato e Regioni – l’art. 120 Cost., che prevede, al suo secondo comma, il potere dello Stato di “sostituirsi a organi delle Regioni (...)” tra l’altro a fronte di “pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica”.

Come è sostanzialmente pacifico, benchè non manchino le metafore belle in tema di lotta alla pandemia, l’art. 78 Cost. non pare evocabile nelle circostanze presenti, in quanto si tratta di una disposizione specificamente dedicata alla dichiarazione parlamentare dello stato di guerra e deve ritenersi pertanto – data la sua natura assolutamente eccezionale – non suscettibile di applicazioni che vadano oltre il suo stretto tenore letterale¹, e tanto meno di applicazioni analogiche. Per altro verso, in tema di rapporti tra Stato e Regioni, nemmeno l’art. 120 appare suscettibile di fondare compiutamente l’accentramento nelle istituzioni centrali delle competenze di gestione dell’emergenza. Anche a prescindere dal fatto che tale disposizioni abbastanza di rado è stata evocata esplicitamente durante la pandemia, l’art. 120 (e le sue disposizioni legislative di attuazione *ex art. 8 L. 131 del 2003*) non paiono in grado di fondare da soli una sorta di avocazione “preventiva” e generale di tutte le competenze allo Stato in materia di contrasto alla pandemia. Tutto ciò comporta che la sola disposizione costituzionale che si presti ad essere utilizzata rimane l’art. 77 Cost., in tema di decretazione d’urgenza, cui in effetti si è fatto concretamente ricorso con l’emanazione dei decreti legge poco sopra segnalati.

Naturalmente, l’assenza di una disciplina costituzionale dell’emergenza non comporta che nel nostro ordinamento le evenienze emergenziali non abbiano alcuna disciplina: esse sono infatti regolate da disposizioni di rango primario, che coinvolgono tanto le competenze dello Stato che quelle regionali: tra queste, a tacere del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie (che può considerarsi per vari aspetti superato dalle disposizioni che si citeranno

¹ Sull’art. in parola si v. per tutti D. Girotto, *sub art. 78* in S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008 pp. 716 e ss.

subito) possono menzionarsi in particolare – con riferimento alle emergenze sanitarie – in primo luogo (e soprattutto) l’art. 32 della L. 23 dicembre 1978, n. 833, che prevede un potere di ordinanza che i commi 1 e 3 ripartiscono tra Ministro della sanità, Presidenti di Regione e Sindaci; vengono poi in rilievo, con particolare riguardo all’ambito dei poteri riconosciuti alle Regioni ed agli enti locali infraregionali, da un lato l’art. 117 del D.lgs 31 marzo 1998, n. 112; d’altro lato l’art. 50 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle Autonomie locali. Accanto a questi atti normativi, peraltro, vi è la fonte normativa che per vari aspetti costituisce il “cuore” della disciplina dell’emergenza, vale a dire la normativa da ultimo raccolta nel D.lgs. 22 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), che a sua volta, nell’organizzazione della protezione civile, coinvolge sia gli apparati centrali che quelli regionali e che prevede a sua volta poteri di ordinanza esercitabili pacificamente anche a fronte di emergenze sanitarie.

2. La normativa “speciale” dei decreti legge nei suoi rapporti con le previgenti disposizioni in materia di emergenza

Se si guarda in concreto a come si è dipanata tra i mesi di febbraio e marzo (ossia: nelle prime, convulse, fasi della lotta al Covid-19), successivamente con il graduale superamento della fase strettamente emergenziale con il passaggio alla c.d. “fase due”, e poi a seguito dell’estensione della dichiarazione di emergenza della fine di luglio 2020², può dirsi che nei primissimi momenti dell’allarme sanitario si è fatto ricorso alla normativa subcostituzionale di cui al T.U. in materia di protezione civile ed alle disposizioni ex. L. n. 833/1978, in tema di potere di ordinanza.

Sulla base dell’art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 1/2018, infatti, è stato dichiarato – anche a seguito della dichiarazione dello stato di pandemia da parte dell’O.M.S. - lo stato di emergenza, con deliberazione del Consiglio dei Ministri di data 31 gennaio 2020. Tale dichiarazione, sulla quale pure si sono avanzate in linea di principio alcune riserve³ – ha legittimato la possibilità di esercitare, da parte del Capo della protezione civile di un potere di ordinanza che nel corso di tutto il periodo ha conosciuto un impiego piuttosto ampio con l’emanazione di un numero considerevole di ordinanze, tutte assunte, sulla base dell’art. 25, comma 2, lett. a) e b). del d.lgs. 1/2018, d’intesa con le Regioni.

Nei medesimi giorni, alcuni provvedimenti conseguenti al progressivo aggravarsi della situazione sanitaria sono stati prodotti, tanto dallo Stato che dalle Regioni, sulla base della normativa di cui alla L. n. 833/1978: ci si riferisce in particolare alle ordinanze del Ministero della Salute, adottate d’intesa con le Re-

² Si v. la delibera del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2020.

³ Sul punto si v. G.P. Dolso, *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario* in *Ambientediritto.it*, 2020.

gioni interessate⁴, con le quali si prevedeva la chiusura di scuole ed Università in Regioni che presentavano alcuni casi di contagi o erano considerate a rischio. Al contempo anche alcune Regioni hanno emesso ordinanze sulla base dell'art. 32 della L. n. 833/1978⁵.

Questi primissimi interventi hanno avuto luogo immediatamente prima (o quasi contestualmente) all'emanazione del primo dei decreti legge poco sopra citati, i quali hanno fortemente alterato il quadro degli strumenti (e delle competenze) in materia di provvedimenti sanitari.

Quanto ai rapporti tra queste fonti normative e le preesistenti disposizioni in materia di emergenza, su un piano molto generale, non pare di poter aderire alle tesi di quanti vedono nel susseguirsi degli atti normativi citati una sorta di instaurazione di fatto di uno stato di eccezione, ossia di un sistema imposto per così dire dalla “forza degli eventi” ma sostanzialmente estraneo all'ordine costituzionale. Si tratta all'opposto, nell'opinione di chi scrive, di una serie di interventi che possono inquadrarsi nella fattispecie dell'art. 77 Cost.⁶, e che vanno valutati, nei rapporti con la legislazione preesistente, in termini di relazioni tra fonti di pari rango e, nei rapporti con la Costituzione, non come una rottura *tout court* (sia pure provvisoria) del sistema dei diritti e delle garanzie costituzionali, anche in rapporto ai rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, alla luce dei parametri costituzionali e della giurisprudenza della Corte in materia di decreti legge. Quanto appena affermato, ovviamente, non significa affatto che tutte le scelte tradotte nei decreti legge citati siano per definizione legittime (ed anzi, profili di illegittimità costituzionale sono certamente ravvisabili – e sono stati puntualmente messi in luce – soprattutto con riferimento al primo dei decreti legge citati e sono argomentabili con riguardo a diversi altri profili, che qui non si possono trattare), ma che non paiono condivisibili giudizi per così dire “liquidatori” rispetto alla decretazione sull'emergenza, sia che essi portino ad un giudizio di incostituzionalità complessiva degli interventi, fino all'evocazione del diritto di resistenza⁷, sia che portino all'esito opposto in nome della preminenza incondizionata dalla *salus rei publicae*. Più in generale non pare di poter aderire, nella prospettiva qui adottata, alle tesi di chi vede nel quadro normativo

⁴ Su questi atti rinvia a qualche ulteriore considerazione *infra* nel testo.

⁵ Per l'indicazione di ordinanze regionali adottate precedentemente alla entrata in vigore del D.L. n. 6 del 2020 si v. M. Cosulich, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Amministrazione in cammino*, 2020.

⁶ Su questo punto appaiono del tutto persuasive le considerazioni di S. Staiano, *Nè modello nè sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, in part. pp. 532 e ss.

⁷ In questo senso si v. Ad es. L'intervento di G. Cerrina Feroni al Convegno tenuto a Roma il 27 luglio del 2020, ascoltabile sul sito di Radio Radicale (<https://www.radioradicale.it/scheda/612093/covid-19-in-italia-tra-informazione-scienza-e-diritti?i=4163865>).

disegnato dai decreti legge citati – ed in genere negli strumenti impiegati nella lotta contro la pandemia – un’affermazione dell’emergenza come fonte del diritto *extra ordinem*, valutabile esclusivamente sotto il profilo della effettività⁸.

Muovendo da questa premessa, e riportando il discorso al tema dell’incidenza sui rapporti tra Stato e Regioni della normativa “speciale” in tema di contrasto al Covid 19 possono farsi le seguenti, sintetiche osservazioni:

a) pur senza sottovalutare le differenze, anche rilevanti, nei loro contenuti, può affermarsi in linea di principio che i quattro decreti-legge, con riguardo ai rapporti tra competenze statali e regionali, siano sostanzialmente ispirati dalla medesima linea di tendenza, che può essere ravvisata in una spinta verso l’accentramento delle competenze di contrasto alla pandemia attraverso il riconoscimento di vastissime competenze in capo alle autorità centrali, esercitabili nella forma del D.P.C.M.⁹.

b) questa tendenza all’accentramento¹⁰ trova – a parere di larga parte della dottrina – la sua giustificazione nelle caratteristiche peculiari della pandemia, che legittimano l’evocazione di varie competenze statali “trasversali” (si pensi tra gli altri alla profilassi internazionale, di cui all’art. 117, comma 2, lett. q) Cost.; all’ordine ed alla sicurezza pubblica ex art. 117, comma 2, lett. h) ; alla competenza in materia di livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali ex art. 117, comma 2, lett. m); alle competenze in materia di immigrazione ex art. 117, comma 2, lett. b) alla competenza a fissare i principi fondamentali in materia di tutela della salute ex art. 117, comma 3) utilizzabili per attrarre in sussidiarietà competenze per l’innanzi di spettanza regionale;

c) sul piano dei rapporti tra fonti del diritto, ciò si traduce nella circostanza che i decreti legge in parola sostanzialmente incidano in senso molto limitativo sulle competenze previste dalla previgente disciplina in materia di emergenze sanitarie,

⁸ Si v. a questo proposito l’intervento, peraltro molto ben argomentato, di E. Grosso, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell’emergenza. È proprio vero che «nulla potrà più essere come prima»?*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2020.

⁹ Lo strumento viene dapprima introdotto dal D.L. 6 /2020. Con riguardo a questa disciplina sono state avanzate – ed a ragione – pesanti riserve in tema di legittimità costituzionale, attesa la forte indeterminatezza, sul piano del rispetto della legalità, degli strumenti ivi previsti, ed in particolare per i D.P.C.M. l’assenza di limiti sia temporali che di contenuto. Lo strumento è stato in qualche modo limitato dal successivo D.L. n. 19 del 2020. Se per un verso tale decreto ha fatto salvi gli effetti di alcuni atti adottati in precedenza (art. 2, comma 3), per altro verso ha introdotto una tipizzazione più stringente quanto ai possibili contenuti dei D.P.C.M. e – prevedendone la natura temporanea ed il vincolo alla adeguatezza ed alla proporzionalità rispetto alla situazione di fatto – ha in qualche modo ristretto i margini di indeterminatezza che caratterizzavano la disciplina precedente.

¹⁰ Considerazioni critiche in merito alla tendenza “massificante” di questa tendenza centralistica in M. Betzu, P. Ciarlo, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Dirittiregionali.it*, 2020, pp. 1 e ss.

ed in particolare sui poteri di ordinanza regionali e locali previsti dalla legge n. 833 del 1978, conformandone l'esercizio e limitandone l'ambito di applicazione¹¹;

d) a questo riguardo non si può non osservare che i poteri di ordinanza regionale – nell'architettura del “sistema sulla produzione del diritto” delineato dai quattro decreti legge – sono non soltanto limitati (per quanto variamente) nei loro possibili contenuti, ma sono qualificati come adottabili soltanto “nelle more dell'adozione dei D.P.C.M. e con effetti limitati fino a quel momento”¹²: questo meccanismo, stante il tenore testuale delle disposizioni, parrebbe richiedere la necessità di una sostanziale “copertura” da parte dei D.P.C.M. degli interventi regionali, che in difetto di tale copertura – a partire dal consolidarsi del regime normativo speciale con il D.L. n. 19 del 2020 – perdono i loro effetti¹³. Questo meccanismo, introdotto nella versione attualmente vigente con il D.L. n. 19 del 2020 (che consentiva soltanto interventi regionali più restrittivi rispetto a quelli dei D.P.C.M.) è stato in sostanza mantenuto D.L. n. 33 del 2020: se infatti questo riconosce alle Regioni anche il potere di introdurre misure meno restrittive, le consente comunque soltanto “nelle more” dell'emanazione dei D.P.C.M., rinviando alla disciplina del D.L. n. 19 del 2020.

e) da quanto detto esce un quadro di sostanziale forte alterazione – almeno sul piano del tenore testuale delle disposizioni qui richiamate – delle precedenti competenze in materia di ordinanze relative ad emergenze sanitarie. Su questo punto, per la verità, la dottrina – pur riconoscendo unanimemente una qualche incidenza della disciplina dei decreti legge sul “sistema” della L. n. 833 del 1978 – non è univoca nella valutazione: taluni infatti sostengono che in sostanza i riflessi sull'applicabilità del potere di ordinanza regionale sarebbero minimi, in quanto le limitazioni introdotte nei decreti sarebbero nella loro sostanza ricognitive di limiti già gravanti sui poteri di ordinanza¹⁴; altri sostengono che

¹¹ Con riguardo ai poteri di ordinanza sindacale, anzi, la “chiusura” è molto più rigida, se si considera che – con una disposizione molto discutibile sul piano della applicabilità – se ne è disposta (con l'art. 2 del D.L. n. 19 del 2020 la “inefficacia” ove questi siano in contrasto con atti statali (o regionali). La disposizione è stata successivamente abrogata dal D.L. n. 76 del 2020.

¹² Questo meccanismo, introdotto già dal D.L. n. 6 del 2020, è successivamente riconfermato – e precisato in senso anche più limitativo per le Regioni – dal D.L. n. 19.

¹³ Ai sensi dell'art. 2 del D.L. 19 del 2020 è infatti sancito che i provvedimenti regionali, adottabili esclusivamente a fronte di specifiche situazione sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario e solo nell'ambito delle attività di loro competenza e “senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale”, siano adottabili solo nelle more dei D.P.C.M. e “con efficacia limitata fino a tale momento”. Sul punto si v. anche C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2020, pp. 1 ss.

¹⁴ In questo senso A. Romano, *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19*, in *Federalismi.it*, 2020.

comunque vi sarebbero ampi spazi per l'esercizio di un potere di ordinanza *ex lege* 833 del 1978, che gli atti in parola non potrebbero comprimere¹⁵; altri ancora escludono in radice la possibilità che ordinanze regionali possano intervenire nelle materie assegnate alle competenze del D.P.C.M.¹⁶, limitandoli a quanto fuoriesca da tali competenze; vi è infine chi, più radicalmente, ragiona di una vera e propria “sospensione”, sotto questo profilo, della legislazione sull'emergenza anteriore ai decreti legge disposta da parte di questi ultimi¹⁷.

f) A parere di chi scrive, che si possa ragionare o meno di “sospensione” della vecchia disciplina emergenziale, sta di fatto che – rimanendo al tenore testuale delle disposizioni richiamate e prendendo atto della latitudine dei poteri riconosciuti ai D.P.C.M. - pare di poter affermare che gli spazi residui in favore di un potere di ordinanza regionale al di fuori del meccanismo che li consente soltanto “nelle more” dell'adozione dei D.P.C.M. sia veramente molto ridotto. Pertanto, che si voglia o meno ragionare di un compiuto “sistema” normativo alternativo a quello previgente, di certo la tendenza dei decreti legge sull'emergenza è quella di ridurre sensibilmente le aree di possibile intervento dei poteri di ordinanza locali, subordinandoli nella sostanza ad un “controllo” affidato alle autorità centrali.

3. La normativa “speciale” alla prova della sua concreta applicazione: lo scarto tra le soluzioni normative e la realtà concreta

Nel precedente paragrafo ci si è intrattenuti soprattutto sui rapporti tra normativa “speciale” anti coronavirus e preesistente quadro normativo in tema di emergenze sanitarie, con particolare riguardo ai poteri regionali di ordinanza. Tale approccio, che si basa soprattutto sui testi della normativa speciale, potrà sembrare per molti aspetti “astratto” e forse in parte formalistico sulla base di quanto subito si dirà, e tuttavia non è inutile, in primo luogo perché ha consentito di analizzare la “tenuta” della vecchia disciplina a fronte della nuova emergenza; in secondo luogo perché consente di valutare, sia pure dall'ottica particolare qui adottata, le tesi di quanti hanno ravvisato una “rottura” del quadro

¹⁵ L. Mazzaroli, *Sulle fonti del diritto in tempi di virus - Parte II - La «guerra delle ordinanze»*, in *Quaderni Amministrativi*, n. 2, 2020.

¹⁶ M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit. leggibile in *Giurcost.org* (http://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/luciani_scrittiCostanzo.pdf), in part. pp. 17 ss.

¹⁷ In questo senso, già in sede di commento del D.L. n. 6 del 2020, M. Cavino, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, 2020.; una posizione analoga è fatta propria anche da V. Baldini, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020, pp. 877 e ss.

costituzionale; in terzo luogo perché – anche in funzione di eventuali ulteriori interventi “a regime” sulla normativa in materia di emergenza – consentono, misurandoli con i problemi della loro concreta applicazione, di valutare la loro idoneità a governare un sistema che si presenta comunque come policentrico e caratterizzato da intrecci di competenze non agevolmente districabili, specie a fronte di un’evenienza così “pervasiva” come quella della pandemia in atto.

Se si passa comunque dall’analisi del dato testuale dei decreti legge alla valutazione di quanto effettivamente accaduto, si può peraltro osservare che il ridimensionamento dei poteri regionali (e locali) di ordinanza che pare essere tra i principi ispiratori della normativa citata non ha prodotto risultati di rilievo sul piano concreto. Le ordinanze regionali, che richiamano tutte nel preambolo l’art. 32 della L. 833 del 1978, sono state infatti innumerevoli e senza dubbio si sono sovrapposte agli ambiti che i decreti legge riconoscono alla competenza dei D.P.C.M.. Al contempo, la richiamata clausola di necessaria “copertura” da parte dei decreti presidenziali ha trovato nella sostanza un’applicazione assolutamente ridotta rispetto al tenore letterale della disposizione.

Questa situazione di “decentramento disordinato”¹⁸ è probabilmente stata imposta dai caratteri peculiari della situazione pandemica tanto sul piano per così dire “fattuale” che su quello delle competenze costituzionali coinvolte. Dal primo punto di vista, appare fuor di dubbio che la pandemia per un verso costituisce un’emergenza di livello nazionale, ma per altro verso ha dato luogo a situazioni anche marcatamente differenziate territorialmente in termini di estensione del contagio e gravità degli impatti sui sistemi sanitari. Dal secondo punto di vista, se è vero, come si è accennato, che varie competenze esclusive statali sono astrattamente evocabili a sostegno di una attrazione di competenze amministrative al centro, è anche vero che numerosissime sono le competenze regionali coinvolte dalla situazione sanitaria creatasi e dalle sue implicazioni (si pensi, a titolo esemplificativo, alla competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute, ma anche alla competenza concorrente in tema di protezione civile, ed alle competenze in materia di sviluppo economico). È tuttavia facilmente riscontrabile come questo intreccio di competenze abbia prodotto nella attuazione dei decreti legge citati una situazione piuttosto caotica sul piano della normativa e certamente non priva di aree di sovrapposizione tra le competenze statali e quelle regionali.

Tra gli altri, l’esempio forse più paradigmatico di sovrapposizione ed incertezza in termini di competenza (e di responsabilità) è la questione relativa alla istituzione di “zone rosse” nei periodi di massima estensione della pandemia. Che la possibilità di istituire zone rosse (ossia sottoporre porzioni del territorio ad un regime più restrittivo anche rispetto ai provvedimenti di *lockdown*) è

¹⁸ In questo senso G. Boggero, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID 19*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2020.

certamente rientrante nelle competenze dei D.P.C.M., poteva non apparire così pacifico che potesse essere esercitato dalle Regioni. A questo riguardo è nota la questione, oggetto di un’inchiesta giudiziaria, della mancata istituzione da parte della Regione Lombardia della zona rossa nei comuni di Nembro e Alzano nei primissimi giorni del marzo 2020: se è fuori di dubbio che l’istituzione di “zone rosse” rientri nella competenza dei D.P.C.M., meno pacifica appare (o poteva apparire sulla base delle disposizioni allora vigenti) che esse potessero essere introdotte con provvedimenti regionali, tanto più a fronte di un confronto che all’epoca pareva costante tra autorità centrali e regionali. È peraltro da osservare come in tempi successivi vi siano stati provvedimenti regionali istitutivi di tali zone in diverse aree regionali¹⁹.

Ad ogni modo, in termini generali, si può concludere che la fase di concreta gestione sanitaria della pandemia è certamente passata prevalentemente attraverso lo strumento dei D.P.C.M., ma che ad esso si sono affiancate e spesso sovrapposte una miriade di ordinanze regionali (e locali), che sono a tutt’oggi in piena fioritura e di cui è allo stato quasi impossibile avere un quadro completo. Molti di questi interventi paiono ben difficilmente, anche quando hanno riguardato poteri che i decreti legge riservano alla competenza dei D.P.C.M., riconducibili allo schema normativo poco sopra citato (possibilità di interventi regionali soltanto nelle more dell’adozione dei D.P.C.M. e loro efficacia condizionata al fatto di essere in qualche misura “recepiti” o comunque “coperti” da un successivo atto del Presidente del Consiglio, la cui emanazione segna anche il limite temporale della loro efficacia).

Se si volesse ricondurre ad uno schema di rapporto tra regole, la situazione che si è venuta a creare, si può forse parlare (piuttosto che di una “gerarchia” in qualche modo formalizzabile tra atti centrali e poteri locali di ordinanza, come pure è stato sostenuto²⁰) o di un riparto di competenze tra poteri centrali e poteri locali, di un quadro connotato da una relazione di sovrapposizione di attribuzioni tra livello centrale e competenze delle autonomie territoriali, esercitabili con atti caratterizzati da una reciproca cedevolezza²¹ e, per così dire, da un certo grado di fungibilità, sia pure in un quadro generale che vede

¹⁹ Questo è accaduto nelle Regioni Emilia Romagna (Ord. PGR 15 marzo 2020, n. 36) Abruzzo (Ord. PGR n. 10 del 18 marzo 2020; Ord. PGR n. 15 del 25 marzo 2020), Campania (Ord. PGR 31 marzo 2020, n. 26, successivamente prorogata con Ord. PGR 13 aprile 2020, n. 33), tutte riferite nel preambolo al potere di ordinanza di cui all’art. 32 della L. n. 833 del 1978.

²⁰ Si v. S. De Gotzen, *I poteri amministrativi al tempo del coronavirus: le ordinanze di necessità ed urgenza*, in questo volume, p. 133 e ss.

²¹ In questo senso R. Cherchi, A. Deffenu, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2020, pp. 648 e ss.: la constatazione, nel pensiero degli AA., è peraltro vista in maniera critica poiché gli essi avrebbero preferito un sistema imperniato fondamentalmente su atti nazionali ed ordinanze sindacali (si v. in part.

comunque la prevalenza, in caso di conflitto esplicitamente evocato in giudizio, degli atti centrali.

Probabilmente, date le richiamate caratteristiche della pandemia, uno sbocco di questo genere era inevitabile, e tuttavia esso ha causato (particolarmente nella fase più acuta e drammatica della diffusione della malattia) non pochi elementi di incertezza dal punto di vista dei cittadini sotto il profilo del rispetto del principio di legalità quanto alla prevedibilità (e talora alla stessa possibilità di conoscere) le regole cui erano sottoposti.

A riprova di questo carattere “fluidico” e per molti aspetti incerto del quadro delle reciproche competenze tra Stato e Regioni può essere addotta la circostanza che molto rare (e mai specifiche) siano nei D.P.C.M. le clausole di “copertura” rispondenti al meccanismo poco sopra citato²²; in molti altri casi l'impressione è che il Governo abbia semplicemente consentito che le ordinanze regionali trovassero applicazione nei relativi territori. Per altro verso, rarissimi sono i casi di contenzioso tra Stato e Regioni a questo riguardo: la sola rimarchevole eccezione è quella che ha riguardato l'impugnazione da parte del Governo dell'ordinanza del Presidente della Regione Calabria con la quale si allentavano, in aperto contrasto con il D.L. 19/2020, le misure di contenimento, con riguardo in particolare alle attività di ristorazione²³.

Quanto appena osservato, quindi, dà l'impressione che i meccanismi di centralizzazione previsti dalla normativa emergenziale abbiano trovato una scarsa applicazione, attestando, accanto alla già rilevata fluidità e reciproca cedevolezza dei rapporti tra competenze regionali e statali, anche dei margini di “disponibilità” da parte dello Stato delle competenze ad esso riconosciute dalla normativa dei decreti legge.

4. *La collaborazione e il conflitto (talvolta reale, spesso proclamato)*

La circostanza, già messa in rilievo, che il carattere particolare della pandemia abbia finito per coinvolgere molte (se non tutte) le competenze dello Stato e delle Regioni, e che si siano determinati casi di sovrapposizione di compe-

p. 677); si v. anche sul punto F. Cintioli, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020 in Federalismi.it, 2020, passim.*

²² A quanto consta uno dei pochissimi (se non il solo) richiami alla “copertura” di atti regionali presente in un D.P.C.M. è contenuto nell'art. 8 del D.P.C.M. 8 aprile 2020, che al comma 3 dispone che “si continuano ad applicare le misure di contenimento più restrittive adottate dalle Regioni (...)”.

²³ Come è noto, l'ordinanza del Presidente della Calabria (n. 37 del 29 aprile 2020) è stata impugnata dal Governo ed annullata dal TAR Calabria in data 9 maggio 2020. Sulla vicenda si v. E. Longo, *Episodi e momenti, cit. del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle Fonti*, numero speciale 2020.

tenze nei termini poco sopra descritti porta ad interrogarsi sul se (e sul come) abbia funzionato il principio di collaborazione tra Stato e Regioni. Come è ampiamente noto, tale principio dovrebbe governare le relazioni tra Stato e Regioni nelle ipotesi di possibili sovrapposizioni o intrecci di competenze amministrative, il cui esercizio dovrebbe essere guidato da strumenti di confronto e di reciproco accordo. Questo vale in modo particolarmente intenso per i casi (e i decreti legge citati paiono rientrare in questa categoria) di attrazione in sussidiarietà di competenze da parte dello Stato²⁴, che individuano nella esistenza di spazi di collaborazione una condizione per la legittimità dell’attrazione. Il medesimo principio è stato peraltro affermato dalla Corte costituzionale anche con specifico riguardo alla disciplina dell’emergenza²⁵

Se si guarda alle primissime fasi della risposta alla pandemia (ancora precedenti o quasi contestuali all’emanazione del primo D.L.) si può vedere come il principio di collaborazione abbia in effetti trovato applicazione nella sua versione “procedimentale” dell’intesa con riguardo ai primissimi provvedimenti di contrasto alla malattia riguardanti la chiusura di scuole ed Università. In varie Regioni del nord, negli ultimi giorni del febbraio 2020, è stata disposta la chiusura attraverso atti del Ministro della Salute assunti tuttavia con procedure collaborative, attraverso lo strumento dell’intesa, con le Regioni interessate²⁶. Che anzi l’attivazione di strumenti collaborativi condizionasse la possibilità per le Regioni di intervenire è confermato dalla vicenda dell’ordinanza, dello stesso giorno, adottata dal Presidente della Regione Marche senza l’intesa, e sospesa con un decreto del TAR Marche²⁷ sulla base di un’impugnazione del Governo.

²⁴ A questo riguardo non si può che rimandare alla sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, che ha sostanzialmente forgiato l’istituto della attrazione in sussidiarietà e alle molte successive decisioni della Corte che hanno riconfermato questo indirizzo. Sul punto si v. esemplificativamente per tutti A. Morelli, *Le relazioni istituzionali* (relazione tenuta al XXXIII Convegno AIC) in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 114 e ss.

²⁵ Si v. a questo riguardo, ad es. sent. n. 127 del 1995, e le più recenti 222 del 2006 e 196 del 2009 sulle quale si v. ad es. A. Cardone, *La “normalizzazione” dell’emergenza*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 318 e ss.; Nella giurisprudenza più recente si v. ad es. la sent. n. 246 del 2019, nonché le sentt. da questa richiamate (tra le quali la n. 22 del 2012 e la 32 del 2006) e la sent. n. 8 del 2016. Sul punto si v. anche M. Luciani, *Il sistema*, cit. .

²⁶ Ci si riferisce alle ordinanze, tutte emanate sulla base dell’art. 32 della L. n. 833 del 1978, tutte datate 23 febbraio 2020 (lo stesso giorno dell’entrata in vigore del D.L. 6 del 2020), emanate dal Ministro della Salute d’intesa con i Presidenti di Veneto, Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia. Nella sostanza analoga è la vicenda legata alla Regione Liguria, che ha dapprima imposto la chiusura con un’ordinanza regionale, successivamente tuttavia sostituita (un giorno dopo) con un’ordinanza “d’intesa” con il Ministro della Salute.

²⁷ Si v. In proposito il decreto del TAR Marche di data 27 febbraio 2020.

A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza ha trovato altresì applicazione il meccanismo dell'intesa, normativamente previsto dall'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 1 del 2018, con riguardo alle ordinanze di protezione civile. Vi è anzi da dire come, negli ambiti (per lo più organizzativi) "coperti" dalla disciplina della normativa di protezione civile il coinvolgimento delle Regioni sia stato garantito, anche in sede di monitoraggio degli interventi, attraverso raccordi informativi con le autorità centrali.

Un discorso diverso va invece fatto per quanto riguarda la disciplina introdotta dai decreti legge citati, istitutivi della figura del D.P.C.M., che come si è visto sono il vero "cuore" degli interventi contro la pandemia. È ben vero che qualche cenno alla collaborazione è presente con riguardo all'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio (con la necessità di "sentire" il Presidente o i Presidenti coinvolti e, a partire dal D.L. n. 19 del 2020, con la possibilità di proposta regionale per l'adozione). E tuttavia, nelle prime fasi di contrasto alla pandemia, i momenti collaborativi previsti in disposizioni appaiono piuttosto labili, limitandosi alla necessità di "sentire" i presidenti e poi nel potere degli stessi di proporre misure governative (art. 2 del D.L. n. 19 del 2020). Come è stato osservato non senza buone ragioni, ciò segna un sostanziale indebolimento della posizione delle Regioni²⁸. Una qualche ripresa, in proposito, vi è stata contestualmente all'emanazione del D.L. n. 33 del 2020: ciò risulta in particolare nella inclusione, in allegato al D.P.C.M. 17 maggio 2020 (di un solo giorno successivo al D.L. n. 33 del 2020) di un protocollo "condiviso" in materia di linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Che tuttavia momenti di collaborazione manchino, o siano insufficienti, nella disciplina dei decreti legge non significa di per sé che siano mancate occasioni di scambio e di interazione tra Stato e autonomie regionali: ciò che risulta è che essi non hanno seguito canali normativamente previsti e procedimentalizzati, e sono pertanto non facili da ricostruire in modo puntuale²⁹.

Con riguardo agli strumenti di collaborazione è poi possibile formulare un'ulteriore osservazione, che riguarda i soggetti coinvolti nei momenti col-

²⁸ Che la collaborazione sia declinata in senso piuttosto debole nel D.L. cit. nel testo è un dato rilevato da molte parti in dottrina. Solo esemplificativamente si v. E. Longo, *Episodi e momenti, cit. del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle Fonti*, numero speciale 2020; G. Di Cosimo, G. Menegus, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Biolaw Journal*, n. 1, 2020, pp. 183 ss; M. Cosulich, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Amministrazione in cammino*, 2020; R. Cherchi, A. Deffenu, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in *Diritti Regionali*, 2020; E. Catelani, *Centralità della conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti, fascicolo speciale 2020, Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, p. 501 e ss.

²⁹ Spunti in tal senso in Catelani, *Centralità*, cit.

laborativi, quanto meno nelle fasi più intense della pandemia. Come è noto, dal punto di vista degli snodi istituzionali cui sono attribuite competenze nelle procedure di collaborazione, una funzione centrale va attribuita al c.d. “sistema delle conferenze”. Questa istituzione, tuttavia, nella gestione della crisi sanitaria ha giocato un ruolo tutto sommato molto marginale, quanto meno nella fase più acuta dell'emergenza. A quanto risulta sono stati effettivamente resi taluni pareri, richiesti ai sensi del d.lgs. n. 281 del 1997, sui disegni di legge di conversione del D.L. n. 6 e n. 19 del 2020³⁰. Soltanto più recentemente, viceversa, si può riscontrare una “ripresa” dell'attività del sistema delle conferenze con riguardo alle modalità di graduale ritorno alla normalità³¹.

In ogni modo, i momenti collaborativi hanno trovato il loro baricentro (tanto nelle procedure previste dal d.lgs. 1/2018 che più in genere nei passaggi collaborativi previsti dai decreti legge citati) nei rapporti tra il Governo e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Che queste procedure siano previste (o quanto meno non siano escluse) dalla normativa in tema di protezione civile è un fatto, così come è un fatto che il sistema delle conferenze è certamente più complesso da attivare in situazioni di emergenza (per quanto risulti aver tenuto diverse riunioni nei mesi scorsi, senza peraltro occuparsi, se non molto raramente, dei temi legati alla pandemia). E tuttavia, questa conformazione dei momenti collaborativi ha fatto sì che essa si snodasse tra organi politicamente esposti (e talora in predicato di sottoporsi ad un nuovo giudizio degli elettori), e questa circostanza non è priva di peso nell'aver destato l'impressione di un rapporto piuttosto conflittuale tra Stato e Regioni nella gestione della pandemia, specie in forza di qualche tendenza al protagonismo di alcuni Presidenti di Regione.

A riprova di questa tendenza alla “politicizzazione” può essere addotta tra le altre la recente vicenda riguardante l'ordinanza del Presidente della Regione Sicilia n. 33 del 22 agosto 2020, con la quale si disponeva l'immediato sgombero degli hotspot e dei Centri di accoglienza dei migranti nell'isola e il divieto di transito e sosta nel territorio siciliano di ogni migrante. Questo atto, per la verità, desta l'impressione di un'ordinanza “manifesto”, più che di un provvedimento che potesse aspirare ad essere effettivamente applicato. In un certo senso l'impressione è confermata dalla circostanza che, a fronte della impugnazione go-

³⁰ Sul punto si v. ancora Catelani, *op. ult. cit.*, che osserva come le riserve espresse dalla Conferenza unificata non abbiano inciso in modo particolare sul seguito delle relative vicende.

³¹ Si v. si v. ad es. il parere sul documento di indirizzo e orientamento per la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia nella seduta del 31 luglio 2020 della Conferenza unificata e, successivamente, i pareri dd. Rispettivamente 8 agosto 2020 e 31 agosto 2020 sulle indicazioni operative per la gestione dei casi e dei focolai di Covid-19 nelle scuole e nei servizi educativi per l'infanzia e sulle linee guida per il contenimento della diffusione del Covid in materia di trasporti pubblici (seduta 31 agosto 2020).

vernativa dell'atto, tradottasi in un decreto di sospensione dell'ordinanza (TAR Sicilia, sez. III, decreto 27 agosto 2020) la Regione non si è costituita in giudizio.

Non sono tuttavia tanto i casi (abbastanza rari) di conflitto tra Stato e Regioni confluiti di fronte ad organi giurisdizionali a rendere ragione delle conseguenze della “politicizzazione” dei momenti collaborativi, quanto piuttosto un clima di turbolenza e di scontri spesso soltanto verbali e “mediatici” tra Presidenti delle Regioni e Governo, che certamente non restituisce l'immagine di un uso efficiente degli strumenti collaborativi³².

Guardando complessivamente alle modalità che il principio collaborativo ha assunto nella gestione della situazione d'emergenza non si può che ricavarne l'impressione (peraltro comune in dottrina) secondo la quale la pandemia ha in qualche misura toccato un nervo scoperto e messo in luce una carenza del sistema autonomistico italiano che preesisteva ampiamente allo scoppio dell'emergenza, vale a dire la mancanza di strumenti veramente efficienti di collaborazione e forse, prima ancora, di una attitudine degli attori istituzionali ad agire in modo coordinato, attraverso un confronto e non attraverso scontri o contrapposizioni spesso dannose. Probabilmente non occorre il Covid-19 a mettere in rilievo questo problema, ma di certo le esigenze di contrasto alla pandemia hanno reso ancora più evidente una questione che si può definire storica, e che non ha trovato un approdo istituzionale (e prima ancora si starebbe per dire “culturale”) soddisfacente neppure all'indomani della riforma del regionalismo approvata nel 2001.

5. *Qualche (provvisoria) conclusione*

Le indicazioni che si possono ricavare da questa sommaria analisi possono rifluire su qualche conclusione (provvisoria) che si indirizzi alle prospettive, tanto in termini di eventuali futuri interventi normativi relativi alla disciplina dell'emergenza, quanto in termini di ulteriori sviluppi della gestione delle conseguenze della pandemia una volta che si sia superata l'emergenza.

Per quanto riguarda il primo aspetto, come è noto, non sono mancate indicazioni verso una costituzionalizzazione della disciplina dell'emergenza. Il tema è ovviamente delicato e si presta a opinioni anche profondamente divergenti (e spesso correlate a giudizi differenti circa la conformità a Costituzione di quanto accaduto nei mesi scorsi). È comunque un fatto che – anche negli ordinamenti che conoscono specifiche discipline dello stato di emergenza a livello di

³² Su questi punti si v. le osservazioni di F. Cortese, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1, 2020, pp. 3 e ss. In senso conforme si v. anche le osservazioni di M. Malo, *Le Regioni e la pandemia. Variazioni sul tema*, in *Le Regioni*, n. 2, 2020, p. 231 e ss.

Costituzione rigida – il carattere del tutto nuovo della pandemia ha comunque imposto interventi (legislativi) *ad hoc*³³.

Se dal piano della revisione costituzionale si scende a quello dei possibili interventi a livello di normazione primaria per modificare o integrare la legislazione sull'emergenza, ciò che appare discendere dall'analisi fino a qui condotta (sia pure con riguardo ad una situazione inedita e per molti aspetti “estrema” come quella presente) è che il rapporto tra poteri centrali e poteri locali non può prescindere dalla presenza, e dal buon funzionamento, di spazi e strumenti efficienti di collaborazione, che non pare proprio abbiano trovato compiuta espressione nella situazione presente. Vale in altri termini per le situazioni emergenziali ciò che vale anche per la amministrazione per così dire “ordinaria”, ossia che riparti di competenza rigidi (così come una pretesa di rigido accentramento dei poteri decisionali quale quella perseguita dalla normativa emergenziale) non soltanto può destare perplessità alla luce del riparto di competenze costituzionalmente previsto tra Stato e Regioni, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, ma – in assenza di snodi collaborativi efficienti e di un'attitudine a collaborare degli attori sia politici che amministrativi dei diversi livelli di governo – siano destinati a funzionare in modo non adeguato.

Come si è visto, gli strumenti della gestione della pandemia hanno segnato una fase per molti aspetti “anomala” nella gestione dell'emergenza, con ampie deroghe ai meccanismi di contrasto alle crisi sanitarie precedentemente previsti. Se tuttavia un auspicio si può formulare per il futuro, una volta che la fase più acuta della crisi si sia risolta (nel senso, augurabile, di una scomparsa della malattia, o in quello, certamente più probabile, di una forzata convivenza con il virus) sarebbe opportuno che anche gli strumenti di raccordo tra livelli di governo ed i reciproci riparti di competenza tornino ad essere governati da meccanismi normativi e da atteggiamenti istituzionali meno “convulsi” e confusi rispetto a quelli che hanno caratterizzato gli ultimi mesi.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Baldini V., *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020, pp. 877-894.

Betzu M., Ciarlo P., *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Dirittiregionali.it*, 2020, pp. 1-17.

³³ Sul punto P. Milazzo, *Le fonti del diritto e le diverse risposte ad una emergenza simmetrica: qualche lezione francese sul “rendimento” delle clausole di emergenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, numero speciale, cit., pp. 409 e ss.

Boggero G., *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID 19*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 84, 2020, pp. 1-8.

Cardone A., *La "normalizzazione" dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2011.

Catelani E., *Centralità della conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti, fascicolo speciale 2020, Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, pp. 501-516.

Cavino M., *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, 2020, pp. 1-9.

Cerrina Feroni G., *Relazione al Convegno tenuto a Roma il 27 luglio del 2020*, ascoltabile sul sito di Radio Radicale (<https://www.radioradicale.it/scheda/612093/covid-19-in-italia-tra-informazione-scienza-e-diritti?i=4163865>).

Cherchi R., Deffenu A., *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in *Dirittiregionali.it*, n. 1, 2020, 648-678.

Cintioli F., *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)* in *Federalismi.it*, 2020, pp. 1-16.

Cortese F., *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1, 2020, pp. 3-10.

Cosulich M., *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Amministrazione in cammino*, 2020, pp. 1-5.

De Gotzen S., *I poteri amministrativi al tempo del coronavirus: le ordinanze di necessità ed urgenza*, in questo volume, pp. 133 e ss..

Di Cosimo G., Menegus G., *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BiolaW Journal*, n. 1, 2020, special issue, *Un diritto per la pandemia*, pp. 183-200.

Dolso G.P., *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario* in *Ambienteditto.it*, 2020, pp. 1-18.

Giroto D., *sub art. 78* in S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008 pp. 716-725.

Grosso E., *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che «nulla potrà più essere come prima»?*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2020, I-XV.

Longo E., *Episodi e momenti, cit. del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle Fonti*, numero speciale 2020, pp. 377-408.

Luciani M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Giurcost.org.*, 2020, pp. 1-27.

Malo M., *Le Regioni e la pandemia. Variazioni sul tema*, in *Le Regioni* n. 2, 2020, p. 231-234.

Mazzarolli L., *Sulle fonti del diritto in tempi di virus - Parte II - La «guerra delle ordinanze»*, in *Quaderni amministrativi*, n. 2, 2020, pp. 5-22.

Milazzo P., *Le fonti del diritto e le diverse risposte ad una emergenza simmetrica: qualche lezione francese sul "rendimento" delle clausole di emergenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, numero speciale, cit., pp. 409-436.

Morelli A., *Le relazioni istituzionali* (relazione tenuta al XXXIII Convengo AIC) in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 114 -159.

Pinelli C., *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Diritticomparati.it*, 2020, 1-11.

Romano A., *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19*, in *Federalismi.it*, 2020, pp. 1-21.

Staiano S., *Nè modello nè sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, pp. 531-557.