

1. Storia dei rapporti Stato-Regioni durante l'epidemia sanitaria

L'emergenza sanitaria a partire dal Febbraio 2020, conseguenza del coronavirus (tecnicamente virus SARS- CoV-2) ben presto si trasformò in emergenza istituzionale, sociale ed economica.

Si vorrebbe accentrare l'attenzione sullo stato dei rapporti tra Stato e Regioni sviluppatosi nel corso di questo periodo, certamente non breve, che indubbiamente ha modificato gli equilibri tradizionali tra le istituzioni italiane .

L'emergenza sanitaria provocò un'alterazione dei rapporti fra centro e periferia; fu necessario , così come si è verificato in diverse occasioni, risolvere rapidamente ed efficacemente i problemi legati alla diffusione del coronavirus .

Il 31 Gennaio 2020 con una delibera del Consiglio dei Ministri fu introdotto in Italia lo stato di emergenza causato dal Covid 19.

L'emergenza sanitaria, economica e sociale comportò un notevole accentramento dei poteri (non soltanto in Italia ma anche in quasi tutti i Paesi Europei e del mondo) in favore degli esecutivi nazionali; tutto ciò conseguenzialmente ha ridimensionato il ruolo dei Parlamenti nazionali e degli organismi territoriali.

La Costituzione italiana non prevede norme sull'emergenza (a differenza di molti ordinamenti europei) né pertanto esiste una disposizione costituzionale per regolare un eventuale stato d'emergenza. Nel corso del tempo si è ricorso a disposizioni emergenziali di diversa natura.

Il Governo Conte utilizzò frequentemente i Decreti del Presidente del Consiglio, DPCM, per affrontare le emergenze sanitarie dettate dalla pandemia. Tutto ciò provocò notevoli polemiche sulla legittimità e sull'opportunità politica dello strumento adottato. Numerosi esponenti politici e giuristi "hanno accusato" il Governo del tempo di volersi sottrarre al confronto parlamentare, ricorrendo all' accentramento di qualsiasi potere in tema di emergenza sanitaria e utilizzando "arbitrariamente" strumenti regolamentari, come i DPCM, anche per limitare le libertà individuali dei cittadini.

È opportuno ricordare che i DPCM non richiedono il parere del sistema delle Conferenze. Ai sensi dell'articolo 2 del Decreto Legge n.19 del 2020, è stato previsto che fossero consultate le Regioni interessate dai provvedimenti normativi; qualora i DPCM riguardassero tutte le Regioni sarebbe stato sentito il Presidente della Conferenza Stato-Regioni

Anche il Governo Draghi nella fase iniziale della sua attività ricorse allo strumento del DPCM per affrontare le conseguenze della pandemia da Covid 19. La Ministra per gli Affari regionali, Maria Stella Gelmini, sostenne che si utilizzò tale strumento giuridico, tanto criticato, essendo imminente la scadenza di una precedente normativa e mancavano i tempi tecnici per l'approvazione di un nuovo Decreto legge.

La Ministra per gli affari regionali e per le autonomie precisò che il testo del DPCM era da considerare il frutto di un intenso confronto anche con le Regioni mediante numerose riunioni della Conferenza Stato - Regioni ; evidenziò altresì che il Governo Draghi , almeno marginalmente aveva innovato rispetto al precedente Governo Conte, prevedendo restrizioni per le libertà dei cittadini italiani a decorrere dalla settimana successiva all'adozione del DPCM "per non travolgere le attività economiche nel fine settimana".

E' opportuno ricordare che la Costituzione prevede all'articolo 32 che il diritto alla salute costituisce un diritto fondamentale del nostro ordinamento che "deve essere garantito da ogni articolazione dello Stato".

L'articolo 117, comma 3, della Costituzione stabilisce che la "tutela della salute" rientra fra le competenze legislative concorrenti fra lo Stato e la Regione: allo Stato spetta la definizione dei principi fondamentali mentre le Regioni sono competenti per le norme di dettaglio.

Lo Stato, comunque, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m e q della Costituzione, detiene la competenza esclusiva per i livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie e per la profilassi internazionale. Alle Regioni ed alle Province Autonome "spetta" un ruolo integrativo mediante l'applicazione di tutte le misure coerenti con i provvedimenti statali.

Tra le altre disposizioni costituzionali generali è opportuno citare l'articolo 77 della Costituzione riguardante i Decreti Legge dettati da

condizioni di necessità ed urgenza e l'articolo 120, comma 2, in tema di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli Enti locali.

Nell'ambito della legislazione ordinaria risulta fondamentale la riforma sanitaria, legge n. 833/ 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale: tale normativa fissa le competenze dello Stato, delle Regioni e dei Sindaci in materia di emergenza e di igiene pubblica; ai sensi della l. 833/1978 lo Stato ha il compito di individuare i principi generali del servizio sanitario nazionale mentre alle Regioni compete l'organizzazione sanitaria sul territorio regionale.

All'insorgere dell'emergenza sanitaria da Coronavirus nel Febbraio 2020, il Governo Conte realizzò soprattutto tramite i due Decreti legge n. 6 del 2020 (convertito in legge n.13/2020) e n. 19 del 2020 un "forte accentramento" di poteri in favore del Governo nazionale; soltanto con il Decreto legge n. 33 del 16 Maggio 2020, recependo le contestazioni provenienti dalle strutture territoriali, furono concessi maggiori ambiti d'intervento alle Regioni.

Con il Decreto legge n. 33 del 16 Maggio 2020 furono abrogate una gran parte delle normative del Decreto legge n. 19 del 2020 e fu previsto che " ... le Regioni possano adottare, anche in deroga a quanto previsto dalle misure governative nazionali, ordinanze ed atti che rivedano.. quanto quest'ultime prevedono" .

Le contestazioni delle Regioni non erano state dettate dalla "sottrazione" da parte del Governo nazionale di determinate competenze regionali: ciò, in qualche modo, era la conseguenza della originaria dichiarazione dello stato di emergenza (successivamente ripetutamente prorogata fino addirittura al 31 Marzo 2022 !) adottata con delibera del 31 Gennaio 2020; tale atto fu alla base dei successivi Decreti Legge e DPCM promulgati dal Governo del tempo .

Le Regioni "lamentarono" lo scarso coinvolgimento sui contenuti degli atti normativi durante la loro fase di elaborazione.

Con il Decreto Legge n. 33/2020 furono ristabiliti "rapporti" di leale collaborazione fra Stato e Regioni, "incrinati" dalle precedenti normative. Le " nuove" relazioni produssero un notevole ridimensionamento delle ordinanze regionali dei Governatori regionali adottate precedentemente in " contrapposizione" con le disposizioni nazionali .

“Tali contrasti formali avevano reso talvolta confusa l’azione istituzionale e generato incertezze per i cittadini destinatari degli atti normativi statali, regionali e sindacali”.

Peraltro l’emergenza sanitaria nella prima e nella seconda fase ha avuto andamenti diversi: nella prima “ondata” investì sostanzialmente alcune aree del Paese soprattutto del Centro-Nord mentre nella seconda “ondata” coinvolse tutto il territorio nazionale.

Per far fronte alla seconda emergenza sanitaria dettata dalla pandemia da Covid 19, l’Italia è stata divisa in zone (gialla, arancione e rossa) in rapporto al diverso grado di rischio. Le zonizzazioni comunque sono state aggiornate settimanalmente secondo gli indicatori elaborati dalla cabina di regia, composta da esperti sanitari di livello nazionale e da tecnici indicati dalle Regioni; la distinzione in zone dell’intero territorio, pur subendo frequenti contestazioni, è stata oggetto di un continuo confronto con le Regioni.

La differenziazione in zone si è resa necessaria anche per permettere alle attività industriali di non chiudere completamente , a differenza di quanto era avvenuto nella prima fase con il lockdown totale. La Ministra Gelmini ha precisato che anche il Governo Draghi ha mantenuto la divisione del territorio nazionale in fasce perché l’alternativa sarebbe stata la chiusura totale delle attività economiche .

Nella seconda fase dell’emergenza sanitaria sono stati predisposti dei protocolli di sicurezza fra sindacati ed imprese che non erano stati adottati quando “scoppiò” la pandemia; in tutte le Regioni i protocolli rigorosi di sicurezza hanno permesso di non interrompere molte iniziative economiche.

La divisione del Paese in fasce con i diversi colori è stata abolita a decorrere dal 1 Aprile 2022; da quest’ultima data è decaduto altresì il Comitato tecnico scientifico che ha funzionato da supporto alle decisioni del Governo (ed in particolare del Ministro per la sanità) nel corso di oltre due anni di sviluppo della pandemia da Covid 19.

Comunque il monitoraggio della situazione pandemica proseguirà.

D’altronde le Regioni (ai sensi dell’articolo 3 comma 1 del Decreto legge 19/2020) hanno potuto introdurre, con efficacia limitata, misure più restrittive in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di

aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio od in parte di esso; limitazioni ai comportamenti dei cittadini son stati pure adottati anche dai Sindaci nei rispettivi territori comunali per motivi di sicurezza ed igiene pubblica .

Si può sostenere che, soprattutto nella seconda fase della pandemia, l'attività di raccordo fra il Governo nazionale e le Regioni sia stata continua e quotidiana anche per coordinare le reti sanitarie.

Ciò permise al Ministro Boccia del Governo Conte di ringraziare tutte le Regioni per il lavoro difficilissimo fatto insieme nel corso dei mesi di pandemia e di estendere il ringraziamento ai Sindaci definiti dallo stesso Boccia: "le sentinelle sui territori dell'attività congiunta che lo Stato ha dovuto organizzare a più livelli".

Il Presidente della Conferenza delle Regioni dell'epoca Bonaccini concordò con il Ministro Boccia sostenendo che si è manifestata tempestivamente una logica di reciproca complementarietà all'atto di reagire alla crisi e di gestire le mutevoli situazioni emergenziali imposte dalla stessa crisi .

La Ministra per gli affari regionali e le autonomie Gelmini ha espresso identico apprezzamento per la collaborazione che ha riscontrato con le Regioni e con gli enti locali soprattutto nell'ambito delle Conferenze Stato-Regioni e della Conferenza Unificata.

È indubbio che nel corso degli ultimi anni sono state messe a "dura prova" le tecniche di gestione della leale collaborazione.

2. Ruolo della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza dei Presidenti nel corso della pandemia

Il Presidente della Corte Costituzionale del tempo, Marta Cartabia, nell'Aprile 2020 nella relazione sull'attività della Corte nel 2019, inviava un monito che, in qualche modo, intendeva rappresentare un auspicio per la successiva azione della Corte Costituzionale " ... Se c'è un principio costituzionale che merita particolare attenzione è proprio quello della

“leale collaborazione” – il risvolto istituzionale della solidarietà – su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l’azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo”.

La stessa Presidente Cartabia proseguiva: “La Costituzione, infatti, non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali, e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola anche per “navigare per l’alto mare aperto” nei tempi di crisi, a cominciare proprio dalla leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini”.

“Pertanto il termine “solidarietà” costituisce il filo rosso che deve caratterizzare ogni azione dello Stato”.

È indubbio che il sistema delle Conferenze: Stato-Regioni e Conferenza Unificata rappresenti la sede di confronto “naturale” nel rapporto fra lo Stato e le Regioni.

Forse non si era pienamente consapevoli del ruolo che avrebbe potuto svolgere la Conferenza Stato-Regioni al momento della sua istituzione avvenuta con il DPCM 12 Ottobre 1983. Nel corso degli anni si è sempre più sviluppata la necessità di individuare un organismo che potesse rappresentare una “cassa di compensazione” fra le esigenze dello Stato e delle Regioni.

Tale centralità peraltro è stata ripetutamente ribadita dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che, soprattutto dopo l’entrata in vigore della riforma del Titolo V, ha valorizzato con numerose sentenze il principio della leale collaborazione fra Stato e Regioni. Nell’ambito del sistema delle Conferenze si sono realizzati accordi, sono stati espressi pareri, sviluppando diverse altre attività attraverso cui si è cercato di attuare la “leale collaborazione”.

Si intende verificare se il principio della leale collaborazione sia stato rispettato nel corso della pandemia da Covid 19 e soprattutto quale ruolo abbia sviluppato in questa emergenza il sistema delle Conferenze.

In precedenza le Conferenze, su richiesta del Governo nazionale, esprimevano fra l’altro pareri sui disegni di legge governativi nel corso dell’esame dei testi legislativi da parte del Parlamento.

È opportuno precisare che il Governo non avrebbe alcun obbligo di richiedere un parere preventivo del sistema delle Conferenze prima dell'emanazione dei Decreti Legge o dei DPCM soprattutto nel corso di una emergenza di carattere sanitario.

Nella prima fase dell'epidemia da Covid 19, per l'apparire improvviso di gravi emergenze sanitarie, il Governo Conte non richiese il parere preventivo della Conferenza Stato-Regioni ma si limitò ad una semplice "comunicazione preventiva" indirizzata al Presidente della Conferenza Stato-Regioni. La Conferenza Stato-Regioni fu coinvolta successivamente nel corso dell'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione dei Decreti Legge.

Tale modalità di comunicazione provocò spesso le "rimostranze" dei Presidenti di Regione che "hanno lamentato" la loro mancata consultazione. Talvolta le Regioni sostennero che, le pur limitate indicazioni al Presidente della Conferenza delle Regioni sui DPCM e sui Decreti legge da emanare, furono fornite "con un preavviso minimo rispetto alla divulgazione mediatica del contenuto degli atti"

Tutto ciò provocò una "correzione" della comunicazione fra Governo e Regioni nella seconda ondata della pandemia ma soprattutto il Governo Draghi si impegnò a fornire notizie "preventivamente e tempestivamente" sulle nuove disposizioni previste da qualsiasi nuovo DPCM o Decreto legge in materia sanitaria, realizzando in questo modo un'effettiva consultazione delle Regioni.

Tra le forze politiche e soprattutto fra gli studiosi si aprì un confronto sul ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni. Ci si chiese se fosse sufficiente la semplice "comunicazione preventiva" al Presidente della Conferenza delle Regioni per considerare esaurito il coinvolgimento preventivo delle Regioni sulle normative da adottare in tema di pandemia.

È opportuno ricordare che la gran parte dell'attività del sistema delle Conferenze si realizza mediante le prassi degli organismi coinvolti e soprattutto con scarsa pubblicità.

Inoltre le riunioni della Conferenza delle Regioni sono preventivamente precedute dagli incontri dei Presidenti delle Regioni, oltre che da commissioni interne su aree tematiche; nell'ambito delle sedute preventive, peraltro prive di qualsiasi ufficialità, i Presidenti di

Regioni pervengono a posizioni unitarie fra le diverse Regioni, pur rappresentando talvolta i diversi Governatori differenti maggioranze politiche. Le indicazioni unitarie sono espresse successivamente nel corso del confronto con il Governo nazionale.

Le perplessità per le modalità di consultazione delle Regioni - verificatesi prima della predisposizione dei DPCM o dei Decreti legge - si potrebbero concentrare su alcuni aspetti pratici più che giuridici.

Non appare chiaro se la consultazione preventiva del Presidente della Conferenza delle Regioni permettesse a quest'ultimo di sentire prontamente (dati anche i tempi molto stretti di comunicazione) gli altri Presidenti delle Regioni. Inoltre, soprattutto nella prima fase della pandemia, non si è saputo se le comunicazioni del Governo al Presidente della Conferenza delle Regioni abbiano comportato un'accettazione unilaterale delle decisioni dell'esecutivo nazionale o abbiano permesso un confronto preventivo fra lo Stato e le Regioni.

Il sistema di consultazione dello Stato con le Regioni è indubbiamente migliorato nel corso successivo della pandemia, superando le criticità del primo periodo conseguenti anche alla novità ed alla drammaticità degli avvenimenti.

Non c'è dubbio che il prolungarsi della pandemia ha prodotto un "diritto dell'emergenza" con la proliferazione di regimi speciali più volte prorogati, in deroga alla normativa generale. Ne è un esempio l'istituzione dello stato di emergenza che è stato "confermato" fino al 31 Marzo 2022.

Il Parlamento, pertanto, non è voluto rimanere estraneo alla legislazione dell'emergenza ed ha richiesto un maggiore coinvolgimento delle Camere e quindi una "parlamentarizzazione" della disciplina dell'emergenza.

E' opportuno ricordare che il Parlamento ha approvato scostamenti di bilancio per fronteggiare l'emergenza Covid ai sensi della legge 243/2012; Il ricorso all'indebitamento deve essere autorizzato da ciascuna delle Camere con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Gli scostamenti di bilancio autorizzati dall'inizio dell'emergenza Covid sono stati 7; la prima richiesta è stata presentata il 5 Marzo 2020 mentre l'ultima il 22 Aprile 2021

In tema di rapporti fra Governo e Parlamento si è stabilito altresì che il Governo, tranne gravi motivi di urgenza, dovesse rendere delle comunicazioni alle Camere prima dell'adozione dei DPCM per il contenimento della pandemia; solo così le Assemblee legislative avrebbero potuto esprimere i necessari indirizzi utili all'attività del Governo. Tale procedura fu inserita in sede di conversione del decreto-legge n.19 del 2020 ed è stata ripetuta frequentemente con comunicazioni preventive alle Camere del Ministro della Salute o del Presidente del Consiglio.

I Governi Conte II e Draghi durante il periodo della dichiarazione dello stato di emergenza hanno reso in Aula 77 comunicazioni: 62 durante il Governo Conte e 17 durante il Governo Draghi.

Al termine di tali comunicazioni le Camere hanno presentato degli atti di indirizzo politico come mozioni, risoluzioni o ordini del giorno. Spesso però il Governo non ha dato seguito a queste indicazioni anche perché le mozioni approvate erano sottoscritte dai partiti della maggioranza e riprendevano le dichiarazioni del rappresentante di Governo di turno.

Dall'inizio dell'emergenza Covid i Governi Conte e Draghi hanno esitati 60 Decreti legge cui sono seguite le relative leggi di conversione.

Ritornando al dibattito sulla legittimità dei DPCM è opportuno ricordare che i DPCM sono stati fin dall'inizio interpretati come atti amministrativi che dovevano attuare le misure fissate dalla legge per contenere la pandemia.

In tal senso si è espressa la Corte Costituzionale che ha definitivamente chiarito la legittimità dei DPCM con la sentenza n.198 del 2021(pubblicata il 27/10/2021).

La questione era stata sollevata dal giudice di pace di Frosinone che aveva sollevato dubbi sulla legittimità costituzionale di due Decreti- legge n 6/2020 e 19/2020.

Il rimettente sosteneva che sostanzialmente si sarebbe delegata la funzione legislativa di contenimento della pandemia al Governo nazionale tramite l'adozione di DPCM ; tutto ciò sarebbe avvenuto in violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione che stabiliscono che l'attività legislativa è affidata al Parlamento che la può delegare solo tramite una legge-delega. L'unica eccezione costituzionalmente rilevante sarebbe la dichiarazione dello stato di guerra ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione.

L'Avvocatura dello Stato si opponeva alle obiezioni del giudice di pace di Frosinone ricordando, fra l'altro, che il principio di legalità delle sanzioni amministrative troverebbe il fondamento negli articoli 23 e 25 della Costituzione anziché nei citati articoli 76 e 77 della Costituzione.

La Corte Costituzionale ha ricordato che il Decreto Legge n.19/2020 stabiliva che le misure restrittive delle libertà personali erano adottabili "solo per periodi determinati" e reiterabili non oltre il termine finale dello stato di emergenza.(art.1- comma 1 d.l 19/2020). Peraltro lo stesso comma 2 dell'articolo 1 del d.l. 19/2020 prescriveva che le norme di contenimento delle libertà personali - a cui avrebbero dovuto ubbidire i successivi DPCM- dovevano sottostare ai " principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso".; sul contenuto dei DPCM inoltre era previsto il parere preventivo del Comitato tecnico-scientifico.

La Corte Costituzionale con la sentenza 198/2021 fece presente che la fonte primaria, cioè il Decreto Legge n.19, non soltanto ha " tipizzato" le misure adottabili dal Presidente del Consiglio (escludendo qualsiasi provvedimento" extra-ordinem) ma ha anche imposto " un criterio tipico di esercizio" dell'attività amministrativa.

Addirittura la Corte ha sostenuto che i DPCM, attuativi del Decreto Legge n.19/2020 (che peraltro ha abrogato gran parte delle norme del precedente Decreto legge 6/2020) sono da considerarsi "atti necessitati", cioè atti emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; a giudizio della Corte le norme dei DPCM " si distaccano concettualmente dal modello delle ordinanze contingibili ed urgenti , che viceversa rappresentano il paradigma delle " ordinanze necessarie" (a contenuto libero) seguito dal codice della protezione civile".

La Corte Costituzionale peraltro ha ricordato che con una precedente sentenza n.37/ 2021 aveva sostenuto che " ...a seguito della diffusione del Covid 19, il quale , a causa della rapidità e dell'imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire".

Quindi il Parlamento individuò un modello alternativo che, tramite la conversione in legge dei Decreti legge, rinviò la propria esecuzione ad atti amministrativi tipizzati, come i DPCM.

Comunque su sollecitazione del Parlamento, pur ribadendo la legittimità dei DPCM, si è aperta una riflessione sull'opportunità di "spostare a livello legislativo" (esempio nell'ambito di Decreti legge) parte delle disposizioni inserite nei DPCM.

Lo strumento dei DPCM è stato progressivamente abbandonato ed , a partire dal Decreto legge n.52 del 2021, la disciplina delle " riaperture", ad esempio, è stata regolata tramite Decreti legge; addirittura con il Decreto legge n.105 del 2021 la stessa durata dello stato di emergenza è stato fissato legislativamente.

Le proroghe allo stato di emergenza decise dai Governi Conte II e Draghi sono state 5.

La prima proroga è avvenuta con il Decreto Legge 83/2020 che ha posticipato la fine dello stato di emergenza dal 31 Luglio 2020 al 15 Ottobre 2020; successivamente il Decreto legge 15/2020 ha prorogato lo stato di emergenza al 31 Gennaio 2021. Il Decreto legge 2/2021 ha disposto una nuova proroga dello stato di emergenza fino al 30 Aprile 2021.

Due ulteriori proroghe sono state fissate anche dal Governo Draghi; la prima con il Decreto Legge 105/2021 che spostò la fine dell'emergenza al 31 Dicembre 2021 e successivamente con il Decreto Legge 221/2021 che ha prorogato lo stato di emergenza al 31 Marzo 2022.

A questa data lo stato di emergenza in conseguenza del Covid 19 in Italia è durato 790 giorni circa 26 mesi.

Non si può negare che il Governo Conte nella prima fase della pandemia evitò due ipotesi estreme che avrebbero fortemente ridotto il ruolo delle Regioni.

Il Governo nazionale avrebbe potuto invocare la completa applicazione dell'articolo 120 della Costituzione secondo cui l'esecutivo nazionale può esercitare il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni in caso di particolari fattispecie espressamente indicate dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione .

Il Governo Conte avrebbe altresì potuto porre a fondamento della legislazione statale in materia di emergenza l'articolo 117, comma 2,

lettera q, in tema di profilassi internazionale rientrante nella competenza esclusiva dello Stato.

Queste due soluzioni estreme sono state evitate “per non determinare una forzatura nella nostra forma di Stato”

Avere permesso alle Regioni di conservare sostanzialmente i rispettivi poteri, soprattutto di carattere amministrativo, è stato necessario per affrontare determinate situazioni di emergenza; tuttavia ha potuto provocare, soprattutto nella prima fase della pandemia, contrasti fra lo Stato e le Regioni e talvolta “confusioni” fra i cittadini.

È comunque da rilevare che nel corso dell’intero arco dell’emergenza sanitaria si è sviluppata un’intensa attività da parte della Conferenza Stato-Regioni (dati dal sito ufficiale della Conferenza delle Regioni):

- Nel 2020 la Conferenza Stato-Regioni ha tenuto 31 sedute mentre la Conferenza Unificata si sarebbe riunita per 33 sedute.
- Nel 2021 la Conferenza Stato- Regioni ha realizzato 29 sedute, pur procedendo ad un avvicendamento della Presidenza dal Presidente Bonaccini al Presidente Fedriga.
- Per quanto riguarda il 2022 fino al 30 Marzo già le sedute sono state 7.
- La recentissima normativa (Decreto legge 24/2022) prevede il superamento di molte disposizioni anti- covid ed ha peraltro accolto una richiesta insistente del Presidente della Conferenza Stato-Regioni Fedriga, a nome di tutte le Regioni, per l’abolizione della divisione in zone e colori riguardante l’intero territorio nazionale.

3. Modalità delle relazioni Stato-Regioni durante la pandemia

Ai sensi dell’articolo 3, comma 1, del Decreto Legge n.19 del 2020, le Regioni hanno potuto introdurre, nelle more dell’adozione del successivo DPCM, misure più restrittive in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi in tutto il loro territorio o in parte di esso.

Il primo DPCM del Governo Draghi concordato con le Regioni, nel confermare la divisione in zone del Paese così come era avvenuto con i più recenti DPCM e Decreti del Governo Conte, ribadì che le variazioni delle diverse fasce fra le Regioni sarebbe avvenuta settimanalmente mediante Decreti del Ministro della Salute in rapporto alle indicazioni del Comitato tecnico scientifico.

Alle Regioni sarebbe stato affidato il compito di delimitare in modo differente (es.: fissando zone rosse) singole parti del territorio regionale in cui il livello di contagi da coronavirus superasse i livelli prestabiliti nazionalmente.

Tali meccanismi, come è stato detto in precedenza, sono stati aboliti con il recentissimo Decreto legge del Governo Draghi 24/2022 in tema di superamento delle limitazioni delle libertà personali derivanti dai provvedimenti anti- Covid.

Comunque è bene ribadire che, in tema di tutela della salute, allo Stato spettano le competenze esclusive nella fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di profilassi internazionale ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere m e q della Costituzione.

La Corte Costituzionale è intervenuta sull'argomento con due pronunzie entrambe relative alla legge regionale della Valle d'Aosta del 9 Dicembre 2020, n.11, con cui la Regione avrebbe voluto introdurre una propria disciplina dell'emergenza epidemiologica in difformità dalla normativa nazionale; per tali considerazioni fu impugnata dal Governo Conte:

- Ordinanza n.4, depositata il 14 Gennaio 2021, sospese in via cautelare l'efficacia della legge. E' opportuno ricordare che trattasi della prima volta in assoluto che la Corte Costituzionale ricorse alla sospensione dell'efficacia di una legge regionale in via cautelare.
- Tale potere era previsto dall'articolo 40 della legge 11 Marzo 1953, n. 87, con riguardo ai conflitti di attribuzioni tra Stato e Regioni o tra Regioni. Soltanto con l'articolo 9 della legge 5 Giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia) il potere di sospensione fu introdotto anche nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Si è sancito addirittura che la Corte possa sospendere l'efficacia delle leggi impugnate d'ufficio mediante ordinanza motivata quando dall'esecuzione della normativa impugnata o di parte di essa "possa

derivare il rischio di un irreparabile pregiudizio nell'interesse pubblico o nell'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave per i cittadini” .

- La Corte sostenne con l’ordinanza di sospensiva n.4/2021 che “ ... la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera q, della Costituzione”. Inoltre la Corte ritenne sussistenti nell’eventuale attuazione della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 9 Dicembre 2020 n. 11 sia il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico sia il pericolo di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini. Con queste motivazioni sospese in via cautelare l’efficacia della legge della Regione Valle d’Aosta n. 11/2020.
- Sentenza n. 37 del 24 Febbraio 2021 accolse il ricorso del Governo nazionale (sempre riferito alla legge della Regione Valle d’Aosta) soltanto limitatamente alle disposizioni con cui la legge impugnata introduceva misure di contrasto all’epidemia, differenti da quelle previste dalla normativa statale. Se ne deduce che la Corte abbia ribadito che anche una Regione Speciale, come la Valle d’Aosta, “non può invadere con una sua disciplina una materia come quella avente ad oggetto il contenimento del Covid 19, diffusa a livello globale, e perciò affidata interamente alla competenza esclusiva dello Stato, a titolo di profilassi internazionale”.

La Corte ha stabilito che la legge regionale impugnata “ impedisce l’immediata e diretta applicabilità delle misure statali sul territorio valdostano, visto che esse per larga parte non possono trovare spazio, ove differenti dalle previsioni legislative regionali” ma la stessa Corte precisò, confermando quanto già deciso con l’ordinanza di sospensione, che “ la materia oggetto dell’intervento legislativo regionale ricade nella competenza esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale (articolo 117, secondo comma, lettera q, della Costituzione) che è

comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso ovvero a prevenirla”.

La Corte ha proseguito con la sentenza n.37/ 2021 “... La malattia Covid 19, infatti, è notoriamente presente in tutto il mondo... e pertanto quando il contagio sia diffuso sul territorio nazionale.... le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario....”

Tuttavia la medesima Corte, sempre nella sentenza n.37/2021 ha ricordato che , ai sensi della legge 23 Dicembre 1978, n.833, (riforma sanitaria) “Le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono quindi estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie “concorrenti” della tutela della salute e della protezione civile. In particolare spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare ai fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l’incolumità pubblica”.

Addirittura la stessa Corte successivamente ha proseguito “Se dunque, sono le strutture regionali ad adoperarsi per fini profilattici, resta fermo che, innanzi a malattie contagiose di livello pandemico, ben può il legislatore statale imporre loro criteri vincolanti di azione e modalità di conseguimento degli obiettivi che la medesima legge statale e gli atti adottati sulla base di essa, fissano, quando coessenziali al disegno di contrasto di una crisi pandemica”.

Infine la Corte ha precisato “Non è in discussione il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia... ma è da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal legislatore statale”.

Si può pertanto dedurre che la Corte Costituzionale con la sentenza n37/2021 ha ribadito:

- La competenza esclusiva dello Stato in tema di pandemia rientrando nella profilassi internazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera q, della Costituzione.
- Il ruolo delle Regioni nell'attuazione delle misure profilattiche secondo la riforma sanitaria (legge 833/1978).
- L'obbligo per lo Stato di indicare i principi generali cui le Regioni debbono attenersi nell'ambito del più complessivo piano pandemico.
- La stessa Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Gelmini, ha ricordato che la pronunzia della Corte non instaurava una “nuova stagione di conflitti tra il livello centrale ed il livello regionale”.
- A giudizio della Gelmini la Corte Costituzionale avrebbe soltanto ribadito “...che la competenza sanitaria rimane delle Regioni ma si aggiunge un punto, cioè si afferma che la lotta alla pandemia è di competenza dello Stato” e proseguiva dicendo “... tale pronunzia... sicuramente responsabilizza lo Stato nel sostenere gli enti locali ma fa salve le competenze delle Regioni”.
- Lo Stato deve elaborare linee di indirizzo comuni ed una cornice entro cui affrontare il tema dell'emergenza mentre alle Regioni e alle Province Autonome spetta di adottare tutte le misure coerenti con le normative statali e di organizzare la rete sanitaria sul territorio ai sensi della riforma sanitaria (l. 833/1978).

Ricordando che la tutela della salute costituisce un bene fondamentale garantito dalla Costituzione, che lo Stato deve garantire in base a precise risultanze scientifiche, è opportuno rilevare che ne discende un quadro di competenze coordinate ed articolate sui differenti livelli di Governo che, a giudizio del Ministro dell'epoca Boccia, nel corso della pandemia, ha funzionato “nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e del riparto delle competenze stabilito dalla Costituzione”.

Tale sistema dinamico nel corso del coronavirus ha permesso di contrastare le conseguenze del Covid 19, rapportando le misure alle esigenze dei territori secondo i principi di adeguatezza e responsabilità e cercando di imporre ai cittadini ed alle attività economiche i minori sacrifici possibili.

Tutto ciò ha richiesto un'attività di raccordo fra lo Stato e le diverse realtà territoriali con un interscambio continuo di informazioni fra i diversi soggetti coinvolti.

Ciò non significa che, soprattutto nella prima fase della pandemia, non vi siano stati contrasti fra lo Stato e le Regioni; normalmente si è cercato di risolverli con la “moral suasion” ma in alcuni casi il conflitto è stato sollevato dal Governo nazionale (Conte Due) presso i Tar nei confronti di ordinanze regionali ritenute non in linea con il quadro normativo nazionale. In particolare si ricordano:

- Ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Regione Marche per l'ordinanza n.1 del 25/2/2020 in tema di chiusura scuole, musei, luoghi di cultura, sospensione eventi pubblici e concorsi;
- Ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Regione Calabria per l'ordinanza n. 37 del 29/4/2020 concernente la riapertura di bar e ristoranti con servizio all'aperto;
- Ricorrenti Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'istruzione e Ministero della salute contro la Regione Piemonte per l'ordinanza n.95 del 9/9/2020 in tema di misurazione della temperatura nelle scuole;
- Ricorrenti Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Interno contro la Regione Siciliana per l'ordinanza n. 33 del 22/8/2020 in tema di sgombero degli hot spot e dei centri di accoglienza dei migranti;
- Ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Regione Sardegna per l'ordinanza n. 43 dell'11/9/2020 in tema di limiti alla mobilità regionale;
- Ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Provincia Autonoma di Trento per l'ordinanza n. 49 del 26/10/2020 concernente orari di bar e ristoranti; riaperture delle palestre nelle scuole;
- Ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri contro ordinanza del Presidente della Regione Abruzzo 6 Dicembre 2020, n 106 che de-quotava la classificazione del territorio.

La Presidenza del Consiglio in tutti questi ricorsi innanzi ai Tar è risultata vittoriosa ad eccezione dell'impugnazione dell'ordinanza della Regione Piemonte n.95 del 9/9/2020 in materia scolastica.

Nonostante questi conflitti instauratisi fra lo Stato e le Regioni non si può non riconoscere che si tratta di numeri ridotti rispetto alla gran mole di DPCM, di Decreti legge, di provvedimenti della Presidenza del Consiglio, del Ministero della Salute, di altri Ministeri, degli organi della Protezione civile

Inoltre con il Decreto Cura Italia il Governo Conte 2 istituì il Commissario straordinario per l'emergenza Covid 19, nominando il manager pubblico Domenico Arcuri; successivamente il Governo Draghi lo sostituì con il Generale Francesco Figliuolo il cui mandato è scaduto il 31 Marzo con la fine dello stato di emergenza.

Ai sensi dell'articolo 26 del Codice della protezione civile le funzioni commissariali possono essere prorogate oltre lo scadere dello stato di emergenza per la gestione degli interventi programmati e non ancora ultimati per un massimo di 6 mesi.

Facendo riferimento a queste disposizioni il Decreto legge 24/2022 ha istituito l'Unità per il completamento della campagna vaccinale e per l'adozione di altre misure di contrasto alla pandemia. Al vertice di questa struttura è stato posto il Generale Tommaso Petroni.

La normativa vigente prevede una struttura provvisoria, destinata a concludere le sue funzioni entro la fine del 2022, confluenso poi in via ordinaria nel Ministero della Salute

Dalla dichiarazione dello stato di emergenza, a livello nazionale sono stati adottati oltre 914 provvedimenti con una media di 35 atti al mese.

I diversi attori nazionali intervenuti nel corso della pandemia hanno emesso i seguenti provvedimenti:

- Ministero della salute: 367 atti pubblicati ;
- Protezione civile: 123 atti;
- Governo: 65 atti;
- Ministero dell'Interno: 58 atti;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri: 51 atti;
- Struttura Commissariale per l'emergenza: 50 atti.

Nel 2022 sono stati predisposti importanti provvedimenti normativi:

- Decreto legge 4/2022: stanziamento di ulteriori risorse come sostegno ad enti ed imprese a seguito della crisi economica innescata dalla pandemia;
- Decreto legge 5/2022: revisione delle norme per lo svolgimento delle attività scolastiche;
- Ordinanza del Ministro della Salute con cui si stabilisce di eliminare l'obbligo della mascherina a decorrere dall'11 Febbraio 2022 mentre tale imposizione rimane nei luoghi al chiuso fino al 31 Marzo 2022;
- Una recentissima normativa del Governo Draghi prevede l'uso della mascherina obbligatoria fino al 30 Settembre 2022 per i viaggiatori su bus e metro, treni e navi mentre l'abolisce per gli aerei (quest'ultima eliminazione al fine di rispettare normative internazionali). La mascherina rimane obbligatoria altresì per accedere ad ospedali ed Rsa.
- Circolare del Ministro della Salute con cui sono state riviste le norme in tema di quarantena ed autosorveglianza in caso di contatti stretti con soggetti positivi al Covid.
- Decreto legge 24/ 2022 per il superamento entro il 2022 delle normative adottate limitative delle libertà personali in funzione anti-Covid.

A tutta questa gran mole di normative statali di diversa natura è opportuno aggiungere le innumerevoli ordinanze regionali in tema di coronavirus.

Non si può comunque non notare che le polemiche insorte tra lo Stato, le Regioni ed i Comuni sono sembrate dettate parzialmente da esigenze politiche piuttosto che tecniche.

Soprattutto nella fase iniziale della pandemia, le contrapposizioni fra le scelte del Governo nazionale e quelle dei Governatori regionali o dei Sindaci sono state la conseguenza dei contrasti politici fra i partiti a livello nazionale e locale, anche in considerazione di competizioni elettorali che si sarebbero dovute effettuare a livello regionale e locale.

Si può pertanto convenire che, nonostante tutto ciò, in questo stato di emergenza sanitaria si è realizzato un confronto proficuo fra lo Stato, le Regioni ed i Comuni.

Sulle spinte contrastanti e conflittuali - in questa condizione straordinaria ed estremamente complicata della pandemia - si può affermare che siano prevalse le istanze collaborative fra le diverse articolazioni centrali e territoriali dello Stato.

Tutto ciò ha permesso al Presidente del Consiglio Draghi in una recentissima conferenza stampa (18 Marzo 2022) di rivendicare il “ rapporto perfetto” con i Governatori che con il precedente Governo (Conte Due) “ era stato una delle fonti di maggiore difficoltà, per orientamenti diversi”

4. Le prospettive dei rapporti tra lo Stato e le Autonomie territoriali

Nel corso della pandemia autorevoli studiosi ma soprattutto alcuni rappresentanti delle forze politiche hanno “invocato” modifiche costituzionali per limitare le competenze delle Regioni “accusate” di generare una continua conflittualità con lo Stato e soprattutto “confusione” nei servizi da erogare ai cittadini.

Si è proposto (riprendendo alcune tematiche della riforma costituzionale Renzi-Boschi respinta dal referendum costituzionale del 4 Dicembre 2016) di ridurre drasticamente la competenza legislativa concorrente (articolo 117 terzo comma della Costituzione) e di introdurre la clausola “di supremazia” per permettere allo Stato qualsiasi intervento normativo, superando le competenze regionali, qualora se ne ravvisasse l’opportunità per esigenze di carattere nazionale.

Le critiche in particolare si sono concentrate sulla riforma sanitaria (l. 833/1978) che ha comportato la regionalizzazione dell’organizzazione sanitaria. Si sono riproposte “correzioni” per “riaccentrare” presso lo Stato le competenze sanitarie, dimenticando che si pervenne alla riforma

sanitaria del 1978 per le inefficienze del precedente sistema mutualistico statale di assistenza socio-sanitaria.

In modo piuttosto “superficiale” ci si è dimenticati che negli ultimi anni i fondi per la sanità furono notevolmente decurtati per esigenze di bilancio imposte dai Patti di stabilità fra lo Stato e le Regioni conseguenti alla politica di austerità dell’Unione Europea.

Tutto ciò comportò un sostanziale ridimensionamento della sanità pubblica nei confronti della sanità privata e soprattutto una valorizzazione della grande struttura ospedaliera tralasciando l’assistenza socio-sanitaria territoriale.

I maggiori critici dell’attuale organizzazione sanitaria spesso trascurano che gli interventi in tema di pandemia rientrano nella competenza esclusiva dello Stato trattandosi di profilassi internazionale ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera q, della Costituzione. Allo Stato spetta di impostare gli interventi ed alle Regioni di attuarli in uno spirito di collaborazione .

Un esame attento permise al Ministro Boccia del Secondo Governo Conte di sostenere che ,da un confronto continuo con gli altri Paesi europei (Francia, Spagna, Germania, Inghilterra etc.), il nostro modello sanitario (peraltro esempio unico al mondo gratuito per tutti) ha retto in questa gravissima situazione pandemica.

D’altronde non si può trascurare che il nostro regionalismo ci impedisce di considerarci uno Stato federale (es: Stati Uniti, Germania etc.) né tantomeno uno Stato centralista (es: Francia).

In questa emergenza sanitaria comunque la nostra struttura statuale nelle sue diverse articolazioni pare che non abbia demeritato in rapporto agli altri Stati europei, pur tenendo conto dell’elevato numero di morti e di soggetti contagiati.

Tutto ciò non significa che dall’attuale esperienza non debbano discendere alcune profonde modifiche istituzionali:

- Lo Stato, come insegna tutta l’esperienza del coronavirus, ai sensi della Costituzione (ad esempio fra l’altro con gli articoli 5, 117, 119, commi 3 e 5 ma secondo tutto il Titolo V) ha il compito

“impellente” di predisporre le norme statali di principio in diversi settori in cui è prevista la competenza legislativa regionale.

- Nei settori della sanità, dell’assistenza sociale, dell’istruzione ad esempio è espressamente indicato dall’articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione che prevede la competenza esclusiva dello Stato nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.
- Al Parlamento rimarrebbe il compito di determinare i Lep in base ai fabbisogni standard ed ai costi standard, come peraltro prescrive la legge n. 42/2009 in tema di federalismo fiscale; è fondamentale pure un adeguamento dei livelli essenziali di assistenza (Lea).
- Il disegno di legge quadro Boccia in tema di Autonomia differenziata tentava anche di indicare tempi e modalità per la determinazione dei Lep e dei Lea anche perché ancora questi strumenti fondamentali non sono stati predisposti per le “resistenze” delle strutture ministeriali competenti.
- Le proposte allo studio della Ministra per gli Affari Regionali Maria Stella Gelmini cercherebbero di semplificare le procedure per la fissazione dei Lep. Si escluderebbero alcune materie come l’Istruzione dal possibile trasferimento alle Regioni ai sensi dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione. A giudizio del gruppo di lavoro istituito dalla Ministra Gelmini, si potrebbero stabilire i Lep ed i Lea settore per settore (es: sanità e assistenza) rendendone più semplice la determinazione.
- Temo che “ il frazionamento” dei Lep e dei Lea potrebbe non risolvere la necessità di stabilire preventivamente standards di interventi unici per tutto il territorio nazionale; il dettato costituzionale dell’articolo 117, secondo comma, lettera m, ipotizza tali strumenti per evitare che in servizi essenziali (sanità, assistenza ed istruzione) si verificino significative differenze fra i territori regionali, incrementando le “ discrasie” esistenti fra Nord e Sud del Paese.
- Soltanto approvando tali meccanismi essenziali (Lep e Lea) congiuntamente a livello nazionale si potrebbe successivamente procedere alla concessione dell’Autonomia differenziata, ai sensi

dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, stabilendo i costi per le diverse realtà regionali, garantendo diritti universali a tutti e superando le attuali diseguaglianze.

- Lo Stato dovrebbe tracciare le linee guida anche per i diversi settori economici (esempio ambiente, turismo etc.) entro cui le Regioni sarebbero tenute a sviluppare le normative e le politiche regionali. In tal senso potrebbero rappresentare “una svolta” i piani nazionali per la realizzazione degli interventi del Recovery Plan.
- La gestione delle politiche pubbliche nei diversi comparti economici dovrebbe spettare alle Regioni unitamente allo Stato ed all’Unione Europea, secondo peraltro le indicazioni normative della Comunità economica europea. Tali prospettive hanno trovato notevoli resistenze all’interno delle amministrazioni statali italiane; quest’ultime hanno realizzato continui “tentativi di ritagliarsi nella legislazione e nell’azione amministrativa competenze ai danni delle Regioni, generando diffidenze, contrasti, scaricamenti di responsabilità e talvolta contenziosi presso la Corte Costituzionale”.
- La pandemia ha, comunque, certamente aperto delle riflessioni e delle valutazioni sulle materie che possono essere “devolute” alle Regioni con particolare riferimento ai temi connessi ai livelli essenziali delle prestazioni (sanità, organizzazione della scuola, trasporto pubblico locale ed assistenza).
- Non appare opportuno procedere a modifiche radicali della potestà legislativa concorrente (articolo 117, terzo comma, Costituzione). Attenendosi alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, bisognerebbe riportare soltanto alcune competenze nell’ambito della potestà esclusiva statale (es: grandi reti di trasporto e di comunicazione; porti ed aeroporti civili; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, ordinamento della comunicazione etc).
- Rimarrebbe comunque essenziale sviluppare l’attività di tutti gli organismi di collaborazione e di confronto fra Stato, Regioni ed enti locali fra cui il principale è attualmente rappresentato dal sistema delle Conferenze. In quelle sedi, come si è potuto constatare nel corso della pandemia, si confrontano le proposte e si individuano

soluzioni condivise dalle diverse articolazioni dello Stato nell'interesse dei cittadini.

Il ruolo dei Presidenti delle Regioni e degli esecutivi regionali durante la pandemia.

E' indubbio che, come è avvenuto per lo Stato, anche nelle Regioni si è rafforzato a livello regionale il ruolo dei Governatori (o Presidenti delle Regioni come dir si voglia) e dei relativi esecutivi. E' bene ricordare che il quinto comma dell'articolo 122 della Costituzione dopo la riforma del Titolo V prevede che : “ Il Presidente della Giunta regionale , salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta”. Tale disposizione costituzionale aveva già generato un “rafforzamento” della Giunta rispetto all'organismo consiliare regionale. Il Consiglio regionale, pur essendo stato eletto dai cittadini su liste contrapposte (i gruppi di maggioranza dovrebbero fare riferimento al Governatore neo-eletto) svolge un “ruolo secondario”. Infatti il Presidente della Regione è eletto direttamente dal popolo; peraltro , se si dovesse dimettere per il principio del “ simul stabunt simul cadent”, trascinerebbe con sé l'intero organismo consiliare .

E' opportuno notare che i Governatori (come la gran parte dei Sindaci) sono gli unici direttamente eletti dal popolo. Per tali considerazioni i Presidenti di Regione presentano condizioni politiche più stabili addirittura degli stessi Presidenti del Consiglio; quest'ultimi sono eletti dal Parlamento e possono essere sostituiti per il modificarsi delle maggioranze parlamentari, come ad esempio è avvenuto nel corso dell 'attuale (la XVIII) legislatura nazionale.

Il ruolo preponderante del Presidente della Regione ha fatto sostenere ad alcuni studiosi ed a molti commentatori politici che, addirittura, si sarebbero “ creati” dei partiti personali regionali “ ruotanti” intorno ai Governatori regionali.

L'apparato partitico di tali formazioni politiche farebbe riferimento al leader- Governatore regionale; tutto ciò dipende dalla “torsione monocratica” nella forma di governo regionale conseguente alla revisione dell'articolo 122 della Costituzione introdotta con la legge n.1 del 1999.

I partiti personali regionali realizzano un rapporto federativo con i partiti nazionali ma esprimono una forza autonoma rispetto alle strutture di partito nazionali. Probabilmente solo i Governatori e le forze politiche che fanno loro riferimento nel territorio hanno dei contatti con l'elettorato che le forze politiche nazionali non riescono a tutt'oggi ad esprimere.

Nel corso della pandemia questo ruolo di protagonisti dei Presidenti delle Regioni – in particolare di alcuni di essi- si è accentuato. Quasi tutti i sondaggi effettuati in questo periodo di sviluppo del Covid 19 hanno rilevato che la popolarità di molti Governatori si è “impennata” e conseguenzialmente i cittadini hanno incrementato i loro giudizi positivi sull’utilità dell’ente Regione .

L’organizzazione regionale della Sanità ha permesso agli abitanti dei diversi territori regionali di “ percepire” il Governatore regionale come l’interlocutore più prossimo e privilegiato per le loro esigenze.

D’altronde i Presidenti delle Regioni- soprattutto tramite la Conferenza delle Regioni e più in generale mediante il sistema delle Conferenze- hanno contestato, discusso e concordato le scelte sanitarie, assistenziali, sociali con gli organismi dello Stato nelle sue diverse articolazioni. E’ opportuno ricordare che al sistema delle Conferenze partecipano esclusivamente i rappresentanti degli esecutivi regionali con l’esclusione di componenti dei Consigli regionali.

E’ recente la missiva del Commissario straordinario all’ emergenza Generale Francesco Figliuolo che ha concluso la sua opera il 31 Marzo 2022 in concomitanza con la cessazione dello stato di emergenza : con tale documento il Generale Figliuolo ha fornito possibili indicazioni al Ministero della Salute ed alle Regioni sulle

modalità per la prosecuzione di eventuali possibili attività in caso di nuove emergenze sanitarie .

E' opportuno precisare che il Commissario straordinario all'emergenza ha gestito la gran parte della campagna di vaccinazione, provvedendo all'acquisto dei vaccini, distribuendoli fra le diverse strutture territoriali e fornendo indicazioni alle Regioni sulle modalità di distribuzione. L'organizzazione degli interventi si modificherà : le competenze del Commissario per l'emergenza torneranno, dopo un periodo transitorio di 6 mesi, integralmente allo Stato ed alle Regioni.

Con la struttura commissariale per l'emergenza i rapporti con le Regioni sono stati positivi tanto che il coordinatore sanitario della Conferenza delle Regioni, a nome di tutti gli altri Assessori regionali alla Sanità, ha sostenuto recentemente: “ Il commissario ha lavorato bene, ha dato sicurezza e assistenza alle Regioni in momenti drammatici. Il piano delle vaccinazioni ha funzionato e funziona bene perché le Regioni hanno lavorato con il suo coordinamento. Se la gestione passerà a noi (Regioni) abbiamo tutto il Know-how per approvvigionare, stoccare e realizzare i piani operativi...”.

Trattasi di un esempio positivo di collaborazione fra Stato e Regioni realizzatasi in una fase delicatissima della pandemia in cui sono state superate diffidenze ed incertezze sui rispettivi ruoli .

I Governatori sono stati nominati altresì soggetti attuatori del vertice della protezione civile nazionale; la protezione civile ha rappresentato (unitamente al Commissariato per l'emergenza) l'altra struttura operativa fondamentale dello Stato per fronteggiare l'emergenza pandemica.

La condizione politico-istituzionale della Regione, cui si è accennato, si è riflessa anche nell'attività legislativa regionale.

I numeri complessivi della legislazione regionale non si discostano nel 2020 dagli anni precedenti: sono state approvate da tutte le Regioni (sia ordinarie che speciali) complessivamente 712 leggi mentre nel 2019 ne erano state esitate 699.

Per le Regioni, come peraltro per lo Stato, il 2020 è stato un anno difficile; molto spazio a livello regionale si è dovuto dare a leggi concernenti l'emergenza sanitaria.

L'iniziativa legislativa è stata prevalentemente di carattere governativo . Trattasi di una tendenza affermatasi negli anni ed è "il risultato dell'effetto sull'attività legislativa regionale dell'indirizzo politico del Presidente della Regione, eletto direttamente dal popolo in ragione di un programma che deve tradursi anche sul piano normativo" (Rapporto 2020 sullo stato della legislazione del Consiglio della Lombardia).

Inoltre , come ha notato il Consiglio regionale della Regione Emilia-Romagna nel rapporto annuale 2020-2021 sulla legislazione

regionale, “ l’emergenza provocata dalla pandemia ha accentuato la spinta alla “ verticalizzazione delle decisioni” , concentrandole sul Presidente della Giunta regionale mediante ordinanze urgenti. Tutto ciò conseguenzialmente ha prodotto un ridimensionamento dell’attività legislativa delle Regioni ordinarie e speciali.