

***Misure “anti- Covid” e Costituzione: il T.A.R. Calabria promuove “a pieni voti” il Governo ed esalta le esigenze di unità nella gestione dell’emergenza sanitaria  
(nota a T.A.R. Calabria, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841)\****

*di **Giorgio Sobrino** – Ricercatore di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Torino*

**ABSTRACT:** The paper analyzes the judgment of the Regional Administrative Tribunal of Calabria which voided, upon motion of the Prime Minister, the administrative order enacted by the President of the Region concerning the reopening of the restaurants in the regional territory. The main aspects of interest of the judgment, treated in the paper, are the motivation given about the right of the Prime Minister to appeal against the administrative order of the President of the Region; the constitutional basis attributed by the Tribunal to the State legislative act concerning the management of the health emergency “Coronavirus” (d.l. no. 19/2020); the extreme enhancement of the constitutional principle of «loyal collaboration», deemed violated, in the specific case, by the Calabria Region.

**SOMMARIO:** 1. Una pronuncia condivisibile ma influenzata dal momento “emergenziale”. – 2. La disciplina adottata dal Governo durante l’“emergenza Covid-19” ed il contenuto dell’ordinanza della Presidente della Regione Calabria. – 3. La legittimazione del Presidente del Consiglio a ricorrere contro l’ordinanza regionale: un’enfatizzazione eccessiva del ruolo di tale organo? – 4. La legittimità costituzionale del d.l. 19/2020 e la conseguente «carezza di potere» amministrativo della Regione Calabria nel caso di specie. – 5. Il fondamento costituzionale della competenza dello Stato a disciplinare le misure di contrasto al *Coronavirus* e le loro procedure di adozione: rilievi critici. – 6.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

La violazione del principio di leale collaborazione da parte della Regione Calabria (e l'estrema valorizzazione di esso da parte della sentenza).

### 1. Una pronuncia condivisibile ma influenzata dal momento “emergenziale”

In questo periodo “emergenziale” – determinato dal diffondersi, anche in Italia, del *Coronavirus*<sup>1</sup> – si è assistito all'adozione di numerosissimi (e talvolta incessanti nel loro susseguirsi temporale) atti da parte delle autorità politiche, statali e regionali, e ad altrettanto numerosi contributi della dottrina costituzionalistica, che si è interrogata costantemente sulla loro legittimità e congruità rispetto all'obiettivo di contrastare il *virus* e di tutelare, così, la salute dei cittadini<sup>2</sup>. Meno frequenti, invece, sono state le pronunce degli organi giudiziari al riguardo<sup>3</sup>: ciò, probabilmente, è dovuto alla generale accettazione delle misure restrittive da parte dei cittadini<sup>4</sup> (che ha ... limitato anche il numero dei ricorsi contro di esse), ai tempi fisiologicamente più lunghi dei procedimenti giudiziari e – non ultimo

<sup>1</sup> Sull'“emergenza” come categoria dominante del periodo, e della riflessione scientifica su di esso, v. ad esempio M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, 113 ss. e 137 ss.; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.eu* (<https://www.unicost.eu/covid-19-e-costituzione/>), 10 aprile 2020, § 1; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del coronavirus*, in *Forum di Biolaw Journal*, 14 marzo 2020.

<sup>2</sup> Si vedano, al riguardo, il *Forum* attivato da questa Rivista su *Emergenza Covid-19* – i cui contributi sono stati pubblicati nel n. 3 del 2020 – e le analoghe iniziative, in particolare, di *Federalismi.it* ([https://www.federalismi.it/focus/index\\_focus.cfm?FOCUS\\_ID=112&focus=covid](https://www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=112&focus=covid)), di *Biolaw Journal* (<https://www.biodiritto.org/Biolaw-pedia/Docs/CALL-for-INSTANT-FORUM-Diritto-diritti-ed-emergenza-ai-tempi-del-Coronavirus>) e di *Diritti regionali* (<https://www.dirittiregionali.it/2020/03/16/forum-la-gestione-dellemergenza-sanitaria-tra-stato-regioni-ed-enti-locali/>).

<sup>3</sup> Ad oggi – salvo omissioni particolari – T.A.R. Marche, sez. I, decreto 27 febbraio 2020, n. 56 (confermato dall'ordinanza del 5 marzo 2020, n. 63), T.A.R. Campania, sez. V, decreto 18 marzo 2020, n. 416, e T.A.R. Lombardia, sez. I, decreti 23 aprile 2020, n. 634, e 27 aprile 2020, n. 651, tutti riguardanti ordinanze regionali impugnate dal Governo o da soggetti privati; Consiglio di Stato, sez. I, parere 7 aprile 2020, n. 735, prodromico all'annullamento straordinario di un'ordinanza del Sindaco di Messina con cui era stato sottoposto ad autorizzazione comunale l'ingresso dei passeggeri nel Porto cittadino (sul quale si tornerà nel testo); Consiglio di Stato, sez. III, decreto 30 marzo 2020, n. 1553, T.A.R. Veneto, sez. II, decreto 21 aprile 2020, n. 205, e T.A.R. Sardegna, sez. I, decreto 20 aprile 2020, n. 141, che hanno respinto le domande cautelari proposte contro le misure restrittive in ragione dell'imminenza della scadenza della loro efficacia temporale; T.A.R. Sardegna, sez. I, decreto 10 aprile 2020, n. 133, T.A.R. Molise, decreto 30 marzo 2020, n. 62, e T.A.R. Campania, sez. V, decreto 20 marzo 2020, n. 433, che invece hanno accolto le domande cautelari contro le misure restrittive; oltre alla sentenza qui in commento. Per un inquadramento ragionato si veda A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto all'epidemia*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2020, 87 ss. Più di recente, T.A.R. Lazio, sez. I-quater, sentenza 22 luglio 2020, n. 8615, e Consiglio di Stato, sez. III, decreto 31 luglio 2020, n. 4574, relative alla mancata ostensione da parte del Governo dei verbali del Comitato tecnico- scientifico; T.A.R. Sicilia, sez. III, decreto 27 agosto 2020, n. 842, T.A.R. Sardegna, sez. I, decreto 17 settembre 2020, n. 344, e T.A.R. Piemonte, sez. I, decreto 17 settembre 2020, n. 446, riguardanti ancora ordinanze dei Presidenti delle rispettive Regioni impugnate dal Governo (l'ultima, avente ad oggetto la delicata questione della misurazione della temperatura degli alunni delle scuole).

<sup>4</sup> Sottolinea questo aspetto, ritenendolo una significativa manifestazione «della consuetudine di riconoscimento che regge e legittima la Costituzione», E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. E' proprio vero che “nulla potrà più essere come prima?”*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2020, XII s.

– alla sospensione della stessa attività giurisdizionale “ordinaria” (a partire dai termini processuali) disposta dai provvedimenti del Governo per un periodo assai esteso<sup>5</sup>.

La decisione del T.A.R. Calabria che si commenta è una di queste pronunce. Si tratta anzi – pare di poter affermare – della più significativa e meritevole di interesse emessa almeno fino a questo momento, poiché essa affronta, in modo abbastanza approfondito<sup>6</sup>, una delle questioni più dibattute durante la fase “emergenziale” più acuta (sia in dottrina<sup>7</sup> che in ambito politico-istituzionale): il rapporto tra le fonti – e, più in generale, gli atti<sup>8</sup> – statali e regionali nella gestione dell'emergenza sanitaria e nella disciplina dei molteplici aspetti ad essa correlati. Investito dal ricorso del Presidente del Consiglio contro l'ordinanza con cui la Presidente della Regione Calabria Santelli aveva consentito, dal 4 maggio 2020, la ripresa dell'attività di ristorazione all'aperto nel territorio regionale – in contrasto con le previsioni del D.P.C.M. del 26 aprile 2020 –, il T.A.R. (a) afferma la piena legittimità costituzionale della normativa statale e (b) ne riconosce la superiorità gerarchica sulla disciplina delle Regioni, fissando così un “punto fermo” in tale dibattito.

Ad una considerazione generale, la sentenza in esame – chiara nell'esposizione e puntuale nella ricostruzione del quadro giuridico pertinente e degli argomenti delle parti – sembra risentire, nella motivazione, del momento del tutto particolare in cui essa ha visto la luce: quello appunto dell'“emergenza sanitaria globale” e della necessità di affrontarla in modo efficace a livello nazionale. Come si vedrà in seguito, la pronuncia si connota infatti – in diverse parti – per l'estrema valorizzazione (se non “esaltazione” vera e propria) dei principi e ragioni dell'*unità*, dell'*uniformità*<sup>9</sup> e del *coordinamento* dell'attività amministrativa (dai quali ricava, in particolare, la centralità del ruolo

---

<sup>5</sup> Per una critica radicale in merito si veda, in particolare, la “lettera aperta” al Presidente del Consiglio Conte di trenta giuristi torinesi del 29 aprile 2020, dal titolo *Ripristinare le garanzie costituzionali* (consultabile al link <https://www.open.online/2020/04/29/ripristinare-garanzie-costituzionali-lettera-aperta-premier-conte-trenta-giuristi-torinesi/>), § 4 - «*La Giustizia è un'attività essenziale*».

<sup>6</sup> Pur avendo il Presidente del Consiglio chiesto, in prima battuta, un provvedimento cautelare di sospensione dell'efficacia dell'ordinanza regionale impugnata, il T.A.R. ha deciso di pronunciarsi subito sul merito del ricorso, con sentenza c.d. “breve” (avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 60 del codice del processo amministrativo), facendosi così carico – meritoriamente – della questione giuridica controversa (e del connesso problema *politico*, riguardante il rapporto tra lo Stato e la Regione Calabria, e non solo).

<sup>7</sup> V. *infra*, § 2.

<sup>8</sup> Non sempre si tratta, infatti, di vere e proprie fonti del diritto, poiché molti atti adottati in questo periodo sia dallo Stato (i noti D.P.C.M. ed altri) che dalle Regioni hanno piuttosto natura (ed efficacia) di *ordinanza*: M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, 4 – 5; in senso conforme, in giurisprudenza, T.A.R. Lazio, sez. I-*quater*, sentenza n. 8615/2020, e Consiglio di Stato, sez. III, decreto n. 4574/2020, *citt.*

<sup>9</sup> Al punto 11.3 della motivazione la sentenza fa riferimento addirittura all'esigenza di un esercizio «armonico» dei poteri amministrativi tra lo Stato e le Regioni.

del Presidente del Consiglio), nonché di *leale collaborazione* tra i diversi livelli istituzionali. Si tratta degli stessi principi che il Presidente della Repubblica, in numerose occasioni, e la Presidente della Corte Costituzionale, nella sua Relazione annuale (pubblicata solo pochi giorni prima del deposito della sentenza in commento)<sup>10</sup>, hanno indicato come imprescindibili per le istituzioni della Repubblica per superare l'emergenza sanitaria ed affrontare la fase successiva, che si prospetta assai difficile per il nostro Paese.

Questa impostazione della sentenza, seppur condivisibile in generale – come la *soluzione* data dal Tribunale alla controversia –, in alcune parti della motivazione sembra aver portato il T.A.R. stesso ad inquadrare in modo non del tutto corretto le questioni oggetto del suo scrutinio (come, ad esempio, la legittimazione a ricorrere del Presidente del Consiglio ed il fondamento costituzionale del d.l. n. 19/2020, assunto a parametro di legittimità dell'ordinanza della Regione Calabria). È perciò opportuno esaminare tali argomentazioni, in una prospettiva meno legata – per quanto possibile – alla contingenza del momento e volta ad analizzare i rapporti tra le fonti e gli atti amministrativi dello Stato e delle Regioni nel quadro costituzionale, con lo sguardo rivolto anche al futuro<sup>11</sup>.

## **2. La disciplina adottata dal Governo durante l'“emergenza Covid-19” ed il contenuto dell'ordinanza della Presidente della Regione Calabria**

Prima di addentrarsi nell'analisi della sentenza è necessario illustrare la disciplina di riferimento del giudizio in oggetto – emanata durante l'“emergenza Covid-19” – ed il contenuto dell'ordinanza della Presidente della Regione Calabria oggetto dell'impugnativa del Presidente del Consiglio.

Quanto alla prima, dopo la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale deliberata il 31 gennaio 2020 (ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 1/2018 - Codice della protezione civile) il Governo,

---

<sup>10</sup> V., quanto al Presidente della Repubblica, le *Dichiarazioni sull'emergenza Coronavirus* del 5 marzo 2020 e del 27 marzo 2020, l'*Intervento in occasione del “Concerto dedicato alle vittime del Coronavirus”* nella Festa della Repubblica del 2 giugno 2020 e – in particolare – la *Dichiarazione* in occasione dei cinquant'anni dallo svolgimento delle prime elezioni regionali (tutti consultabili in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)); quanto alla Presidente della Corte Costituzionale, soprattutto il § 6 della *Relazione* (quest'anno non presentata nell'abituale conferenza stampa proprio a causa dell'“emergenza Covid”, ma pubblicata nel sito della Corte il 28 aprile 2020, al *link* [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione\\_cartabia/2\\_sintesi.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/2_sintesi.pdf)), su cui si tornerà in conclusione.

<sup>11</sup> E' opinione condivisa in dottrina che l'“emergenza Covid” avrà delle ripercussioni significative (anche) sul regionalismo italiano e sull'assetto dei rapporti tra il “centro” ed i territori (a partire dalla probabile rimeditazione del processo di attuazione del regionalismo differenziato). Per una riflessione in merito si veda A. MORELLI – A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2020.

come è noto, ha adottato dei successivi decreti- legge. Essi – per quanto rileva in questa sede – hanno disciplinato in modo non omogeneo<sup>12</sup> i poteri di intervento dello Stato e delle Regioni<sup>13</sup> in relazione all'emergenza sanitaria e, soprattutto, i rapporti tra i *provvedimenti* da loro adottati al riguardo.

Più precisamente, con il d.l. n. 6/2020 (primo decreto-legge in materia, adottato lo scorso 23 febbraio) tanto le autorità statali quanto quelle regionali (e locali)<sup>14</sup> erano state incaricate di adottare «ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica», qualora avessero riscontrato uno o più casi di persone positive al *virus* Covid-19 in una certa area (art. 1 comma 1). Lo stesso d.l., tuttavia (all'art. 3 comma 2), stabiliva che i Presidenti delle Regioni ed i Sindaci avrebbero potuto emanare ordinanze – ai sensi dell'art. 32 legge n. 833/1978 e del testo unico degli enti locali – solo in «casi di *estrema necessità e urgenza*», e «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri»: quest'ultimo era dunque l'unico organo autorizzato ad adottare le misure “a regime” (o, se così si può dire, “normalmente emergenziali”). La legge di conversione del decreto (n. 13/2020, del 5 marzo) aveva poi cercato di raccordare le norme citate, specificando che le autorità dello Stato e territoriali avrebbero dovuto provvedere «con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2»; e aveva disposto che le misure eventualmente adottate a livello regionale e comunale – «nelle more», quindi, dell'approvazione dei D.P.C.M. – avrebbero “perso efficacia” se non comunicate al Ministro della Salute entro ventiquattro ore (art. 3 comma 2 del d.l. convertito).

Successivamente – dopo che molti Presidenti di Regione avevano emanato ordinanze al di fuori dei limiti fissati dal d.l. ricordato, e spesso in contrasto con il contenuto dei D.P.C.M. via via adottati in sede statale<sup>15</sup> –, il d.l. n. 19/2020 (“secondo” d.l., vigente al momento della vicenda oggetto della

<sup>12</sup> Secondo Luciani (*Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 130) quello del rapporto tra i poteri dello Stato e delle Regioni durante l'“emergenza Covid” «è il terreno sul quale la confusione, purtroppo, è massima e insoddisfacente è la cooperazione interistituzionale».

<sup>13</sup> Oltre che – va ricordato – dei Comuni: la legislazione in materia sanitaria (e non solo) precedente attribuiva anche ai Sindaci il potere di emanare ordinanze urgenti in determinate circostanze, e ciò è stato sostanzialmente confermato dai provvedimenti adottati durante l'“emergenza Covid”.

<sup>14</sup> Gli artt. 1 e 2 del d.l. (rubricati, rispettivamente, «Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19» e «Ulteriori misure di gestione dell'emergenza») facevano infatti riferimento, genericamente, alle «autorità competenti»; e sia lo Stato che le Regioni – ed anche i Comuni, come si è ricordato nella precedente nota – sono titolari di competenze in materia di tutela della salute dei cittadini.

<sup>15</sup> Tra i tanti, M. CAVINO, *Covid-19*, cit., 6 - 7; F. PALLANTE, *Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19*, in O. BONARDI – U. CARABELLI – M. D'ONGHIA – L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori (Instant book della Consulta giuridica della CGIL, n. 1)*, Roma, Ediesse, 26 - 27. Per una rassegna completa degli atti adottati dalle Regioni (e dalle altre Autorità coinvolte) durante il periodo “emergenziale” si vedano le apposite sezioni dei *Forum di Federalismi.it* e *Diritti regionali* citati nella nota 2.

sentenza in commento) ha stabilito che le «misure di contenimento» del *virus*, da esso specificamente indicate, sono adottate «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri», su proposta del Ministro della Salute o del Presidente della Conferenza delle Regioni oppure dei Presidenti delle Regioni interessate, a seconda che riguardino l'intero territorio nazionale o quello di una o più Regioni (art. 2 comma 1). I Presidenti delle Regioni interessate o quello della Conferenza delle Regioni sono comunque «sentiti» nel procedimento di adozione dei D.P.C.M. – tramite dunque la richiesta di un parere non vincolante –, così come alcuni Ministri e, «per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità» delle misure, il Comitato tecnico-scientifico istituito dal Capo del Dipartimento della Protezione civile (*ibidem*).

Solo in «casi di *estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute*» ai D.P.C.M., e «nelle more dell'adozione» di ulteriori D.P.C.M. e «con efficacia limitata fino a tale momento», le misure di contenimento possono essere adottate direttamente dal Ministro della Salute ai sensi dell'art. 32 legge n. 833/1978 (art. 2 comma 2). Quanto alle Regioni, esse possono provvedere direttamente – sempre «nelle more» dei D.P.C.M. e con efficacia limitata fino all'entrata in vigore di questi ultimi – (solo) in presenza di «*specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio*»; devono però «introdurre misure *ulteriormente restrittive*» rispetto a quelle vigenti, e che tocchino soltanto le «attività di loro competenza» (art. 3 comma 1). Il d.l. n. 19/2020 specifica, poi (e si tratta di un dato a cui il T.A.R. Calabria ha attribuito rilievo nella sentenza in commento<sup>16</sup>), che queste norme, rivolte alle Regioni<sup>17</sup>, si applicano anche «agli atti posti in essere *per ragioni di sanità*» sulla base di «poteri attribuiti [alle Regioni stesse: n.d.A.] da ogni disposizione di legge previgente» (art. 3 comma 3).

Infine, va ricordato che il d.l. in oggetto – «per ... ragioni di compromesso politico- istituzionale» proprio tra lo Stato e le Regioni, come ha rilevato Massimo Luciani, ma al contempo alimentando la sovrapposizione dei provvedimenti e i dubbi interpretativi<sup>18</sup> – ha fatto espressamente salvi gli effetti

<sup>16</sup> V. il punto 20 della motivazione.

<sup>17</sup> Ed anche il comma secondo dell'art. 3 dello stesso d.l., avente per destinatari i Sindaci: esso impone loro il divieto di adottare «ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza» in contrasto con i provvedimenti statali e al di fuori dei limiti di contenuto di cui al primo comma, «a pena di inefficacia» delle ordinanze medesime.

<sup>18</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 135.

prodotti dalle ordinanze regionali emanate sotto la vigenza del d.l. n. 6/2020, ancorché illegittime per la violazione dei relativi limiti, e ne ha disposto l'ultrattività per altri dieci giorni (art. 2 comma 3)<sup>19</sup>.

Queste evoluzioni normative sono il riflesso delle (notevoli) tensioni *politiche* che vi sono state tra il Governo e, soprattutto, i Presidenti delle Regioni durante il periodo più acuto dell'emergenza sanitaria. Con riferimento al problema degli "spazi" per l'esercizio del potere di ordinanza di questi ultimi in base alla disciplina descritta, la dottrina costituzionalistica ha espresso – a sua volta – posizioni non univoche: se molti Autori hanno sostenuto l'impossibilità per le Regioni di provvedere, salvo che nei "casi- limite" («*estrema* necessità e urgenza»; «situazioni *sopravvenute* di aggravamento del rischio sanitario» rispetto al momento dell'adozione dei D.P.C.M.) previsti sia dal d.l. n. 6 che dal d.l. n. 19/2020, altri invece hanno ritenuto praticabile un esercizio più ampio di tale potere (e dunque legittima la maggior parte delle ordinanze emanate in concreto dalle Regioni), sottolineando, da un lato, le attribuzioni del Presidente della Giunta regionale in materia sanitaria e di protezione civile (l. 833/1978 e d.lgs. 1/2018) e "ridimensionando"<sup>20</sup>, dall'altro lato, il significato dell'espressione «*nelle more* dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri», utilizzata da entrambi i decreti- legge<sup>21</sup>.

In questo quadro si inserisce l'ordinanza della Regione Calabria del 29 aprile 2020, che ha dato origine alla controversia decisa dalla sentenza in commento. Con tale provvedimento – adottato, dichiaratamente, ai sensi dell'art. 32 comma 3 della legge n. 833/1978 – la Presidente della Regione Santelli ha disposto «ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019» nel territorio regionale. In particolare, per quanto qui di interesse, l'ordinanza ha

<sup>19</sup> Per completezza, si ricorda ancora che – dopo i dd.l. n. 6 e n. 19/2020 esaminati nel testo – il Governo ha inaugurato, con il d.l. n. 33 del 16 maggio 2020, una "terza fase" dei rapporti tra i provvedimenti dello Stato e delle Regioni relativi alle misure «anti- Covid», caratterizzata in complesso da un maggiore recepimento delle istanze di partecipazione (e di correlati "spazi" di regolazione) delle seconde. Si tratta peraltro di un'evoluzione normativa successiva alla pubblicazione della sentenza qui in commento.

<sup>20</sup> Si usano le virgolette perché in realtà questa posizione sembra svalutare del tutto (e, dunque, "bypassare") la lettera delle disposizioni dei decreti- legge sopra ricordate, ed in particolare dell'art. 3 comma 1 del d.l. n. 19: in tal senso v., per tutti, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 134.

<sup>21</sup> Ciò nel senso che tale locuzione, in quanto il Presidente del Consiglio può provvedere (e di fatto ha provveduto) *continuativamente* in relazione alla situazione di emergenza sanitaria, consentirebbe alle Regioni di adottare provvedimenti anche "poco dopo" – oltre che "poco prima" – l'entrata in vigore dei D.P.C.M.: per questa tesi v. F. CINTIOLI, *Il regime del lockdown in Italia*, in *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, 6 aprile 2020, 14, e G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei DPCM sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2020, 363 ss.

Per la tesi più restrittiva esposta nel testo (alla quale si aderisce) v. invece M. LUCIANI, *loc. cit.*; G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, 11 ss.; M. CAVINO, *Covid-19*, cit., 6 - 7.

previsto, al punto 6 (sul presupposto dell'intervenuta diminuzione del rischio di contagio all'interno della Regione), che dal 4 maggio 2020 fosse «consentita la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il *servizio con tavoli all'aperto*»: ciò in contrasto con il D.P.C.M. del 26 aprile 2020 (di soli tre giorni prima), che invece vietava tale attività fino al 17 maggio, consentendo solo – come è noto – la consegna a domicilio del cibo da parte dei ristoranti o la modalità d'asporto (art. 1 comma 1, lett. aa).

È questa la disposizione dell'ordinanza regionale impugnata davanti al T.A.R. Calabria dal Presidente del Consiglio Conte (“in proprio” – si noti – e non quale organo rappresentante del Governo nella sua collegialità), invocandone il contrasto con le previsioni del d.l. n. 19/2020, la carenza di motivazione e di istruttoria e l'irragionevolezza oltre che – in terzo luogo – la violazione del principio di leale collaborazione, a motivo dell'«assenza di qualunque interlocuzione con il Governo»<sup>22</sup> da parte della Regione circa il contenuto di tale provvedimento.

### **3. La legittimazione del Presidente del Consiglio a ricorrere contro l'ordinanza regionale: un'enfatizzazione eccessiva del ruolo di tale organo?**

La sentenza in commento (depositata appena cinque giorni dopo la proposizione del ricorso, a sua volta avvenuta a breve tempo di distanza dall'emanazione dell'ordinanza della Regione Calabria<sup>23</sup>) presenta principalmente tre aspetti di interesse, che verranno trattati nei paragrafi a seguire: -1) la motivazione data dal T.A.R. alla *legittimazione a ricorrere del Presidente del Consiglio* nel caso di specie (§ 3); -2) il *fondamento costituzionale attribuito alla disciplina legislativa statale* sulla gestione dell'emergenza sanitaria – d.l. n. 19/2020, sopra esaminato –, sulla base della quale il Presidente del Consiglio ha vietato (in particolare) l'esercizio dell'attività di ristorazione “*in loco*” in tutto il territorio nazionale<sup>24</sup> (§ 4); -3) la valorizzazione estrema (come si ricordava all'inizio) del

---

<sup>22</sup> Così il punto 7.3 della motivazione della sentenza in commento.

<sup>23</sup> L'ordinanza regionale, come si è visto sopra, è del 29 aprile 2020; il ricorso del Presidente del Consiglio è stato proposto (tramite l'Avvocatura dello Stato) il 4 maggio; la sentenza del T.A.R. è stata depositata – a “tempo di *record*” – il 9 maggio.

<sup>24</sup> Con il già citato D.P.C.M. del 26 aprile 2020, art. 1 comma 1, lett. aa.

*principio di leale collaborazione*, ritenuto violato, nel caso specifico, ad opera della Regione Calabria (§ 5)<sup>25</sup>.

Iniziando (conformemente all'ordine logico delle questioni affrontate dal T.A.R.) dalla legittimazione a ricorrere del Presidente del Consiglio<sup>26</sup>, va notato innanzitutto che la pronuncia esamina questo profilo d'ufficio, pur in assenza – e il Tribunale lo dichiara esplicitamente<sup>27</sup> – di eccezioni formulate sul punto dalla Regione resistente e dalle altre parti del giudizio<sup>28</sup>.

Il T.A.R. ricava la legittimazione del Presidente del Consiglio ad impugnare un'ordinanza regionale *ex art.* 32 legge n. 833/1978, come quella in oggetto, dalla *posizione costituzionale* e dal *ruolo* che esso riconosce a tale organo, in riferimento (soprattutto) all'esercizio dell'attività amministrativa in un sistema policentrico e connotato dal principio di autonomia quale quello italiano.

La decisione in commento muove – al riguardo<sup>29</sup> – dal richiamo di alcuni dati di diritto positivo relativi alle funzioni del Presidente del Consiglio in questo contesto: gli artt. 5 comma 3, lett. b), e 12 della legge 400 e l'art. 4 del d.lgs. n. 303/1999. In base ai primi il P.C.M. «promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» e presiede la Conferenza Stato- Regioni, costituita presso la stessa Presidenza del Consiglio. La Conferenza – ricorda il T.A.R. Calabria – deve essere consultata, in particolare, «sui criteri generali relativi all'esercizio delle *funzioni statali di indirizzo e di coordinamento* inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti infraregionali» (art. 12 comma 5, lett. b), l. 400). L'art. 4 del d.lgs. n. 303/1999, invece, prevede che il Presidente del Consiglio promuova «le iniziative necessarie per l'ordinato svolgimento dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali

---

<sup>25</sup> Per ulteriori profili della decisione (come l'esclusione del “tono costituzionale” della controversia eccepito dalla Regione Calabria, o il richiamo del principio di precauzione nella motivazione relativa all'accoglimento del secondo motivo di ricorso) si veda il contributo di F.F. PAGANO – A. SAIITA – F. SAIITA, *Il giudice amministrativo stoppa la partenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in questa *Rivista*, n. 3, 2020, 374 ss.

<sup>26</sup> “In proprio”, come già ricordato. Non si conoscono i motivi della scelta del Presidente del Consiglio di agire in giudizio *soltanto* in via autonoma, e non anche come organo rappresentante del Governo collegialmente inteso (come pure avrebbe potuto fare, evitando oltretutto di esporsi a potenziali eccezioni di inammissibilità del ricorso, alla luce di quanto si dirà di seguito). Forse – data la ristrettezza dei tempi – non è stato possibile adottare una delibera del Consiglio dei Ministri a tal fine; ma potrebbero anche esserci delle ragioni propriamente politiche, legate al rapporto tra il *Premier* ed il “suo” Governo durante il periodo “emergenziale” (tanto che risulta che il Presidente del Consiglio abbia agito “in proprio” anche negli *altri* giudizi amministrativi promossi contro provvedimenti delle Regioni, ricordati alla nota 3).

<sup>27</sup> V. il punto 11 della motivazione.

<sup>28</sup> Cioè i Comuni di Amendolara e di Tropea, il CODACONS ed alcuni operatori del settore della ristorazione, tutti intervenuti “*ad opponendum*”. È invece intervenuto per sostenere le ragioni del Presidente del Consiglio (dunque “*ad adiuvandum*”) il Comune di Reggio Calabria. Il T.A.R. ha ammesso gli interventi dei Comuni e degli operatori della ristorazione, mentre ha dichiarato inammissibile per difetto di interesse quello del CODACONS (punti 14.3 – 14.4 della motivazione).

<sup>29</sup> Per quanto segue nel testo v. i punti 11.2 – 11.3 della motivazione della sentenza.

ed assicur[i] l'esercizio coerente e coordinato dei poteri e dei rimedi previsti per i casi di inerzia e di inadempienza».

Sulla base di questi indici normativi il T.A.R. afferma che «la Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce il fulcro del necessario coordinamento dell'attività amministrativa posta in essere dallo Stato e dalle Autonomie di cui la Repubblica si compone. ... [I]n capo ad essa si sintetizzano i vari interessi alla cura dei quali le amministrazioni pubbliche, statali, regionali e locali, sono preposte». Perciò si deve ritenere il Presidente del Consiglio legittimato ad agire in giudizio, «in alternativa all'esercizio delle funzioni di controllo e sostitutive previsti dalla Costituzione, laddove l'esercizio dei poteri amministrativi avvenga in maniera disarmonica o addirittura antitetica»<sup>30</sup>, come nel caso di specie (contrasto tra un D.P.C.M. statale e un'ordinanza di una Regione).

In ordine a tali argomentazioni ci si può chiedere se l'inquadramento dei poteri – e, più in generale, della *posizione costituzionale* – del Presidente del Consiglio sia corretto, oppure se la decisione in esame non attribuisca a quest'organo delle prerogative eccessive, soprattutto rispetto al Governo nella sua collegialità.

Posto di fronte a un caso di evidente “disallineamento” (per usare un eufemismo) nell'esercizio dei poteri di ordinanza, figlio di un conflitto politico-istituzionale tra la Regione Calabria ed il Governo, il T.A.R. evoca comprensibilmente – in particolare attraverso il richiamo delle norme della legge 400 – la funzione statale di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni<sup>31</sup>. Tale funzione, però, è stata ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale, in diverse pronunce, alla competenza *collegiale* del Governo: secondo la Corte questa «competenza collegiale necessaria» è «radicata nelle norme costituzionali concernenti la struttura e l'attività del Governo»<sup>32</sup>, e comporta la

<sup>30</sup> Corsivi di chi scrive.

<sup>31</sup> Più precisamente, il giudice amministrativo calabrese sembra ricostruire i D.P.C.M. emanati durante l'“emergenza Covid” – ed in particolare quello del 26 aprile 2020, con il cui contenuto precettivo contrasta l'ordinanza della Presidente della Regione Calabria – alla stregua di “atti di indirizzo e coordinamento” statali, ai quali le Regioni sono tenute a conformarsi. Per un precedente in tal senso (riferito peraltro ad un atto del Governo adottato con D.P.R.) v. Corte Cost., sent. 121/1997; va tuttavia ricordato che la giurisprudenza dubita della configurabilità di “atti di indirizzo e coordinamento” dello Stato nei confronti delle Regioni dopo la riforma del Titolo V (v., per tutte, Consiglio di Stato, sez. VI, 13 giugno 2013, n. 3297, secondo cui «l'attribuzione diretta, ancorché sulla base di un criterio dinamico, delle funzioni amministrative agli enti locali, ai sensi dell'art. 118 Cost., comporta l'impossibilità di ritenere ammissibile l'esercizio di funzioni di indirizzo e coordinamento che, nel vecchio sistema, lo Stato esercitava nei confronti delle competenze delle Regioni e degli enti locali»).

Sulla funzione di indirizzo e coordinamento in generale v. G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Torino, Utet, 1993, 228 ss.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. n. 408/1998, punto 14 del *Considerato in diritto*. Ivi la Corte afferma, inoltre, che «la deliberazione necessaria del Consiglio dei ministri esprime appunto l'assunzione di responsabilità a livello dell'organo chiamato a

riserva al *Consiglio dei Ministri* del potere di adottare gli atti che indirizzino l'attività delle Regioni (Corte cost., sent. n. 407/1998, che ha dichiarato illegittima l'abrogazione dell'art. 2 comma 3, lett. d), proprio della legge n. 400<sup>33</sup>, il quale prevedeva tale competenza per tutti gli atti non legislativi di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni; nello stesso senso la sent. n. 242/1989<sup>34</sup> e, successivamente, le sentt. n. 348/1992 e n. 45/1993, che hanno ritenuto illegittime talune direttive del Presidente del Consiglio indirizzate ad amministrazioni non statali, affermando la necessità di una delibera dell'organo collegiale- Consiglio dei Ministri<sup>35</sup>). In questa prospettiva, non sembra perciò giustificata la legittimazione processuale *autonoma* attribuita dal T.A.R. al Presidente del Consiglio, anziché quale organo "esponentiale" e rappresentativo del Governo considerato nella sua collegialità.

D'altra parte, deve anche essere ricordato che, secondo la dottrina, il Presidente del Consiglio ha i compiti di «coordinare l'azione del governo con quella delle autonomie, promuovere interventi che siano frutto di una leale collaborazione, far sì che il principio della c.d. sussidiarietà verticale possa operare nel rispetto degli interessi di entrambi i soggetti rappresentati»<sup>36</sup>. Si tratta di attribuzioni specifiche, che – al pari di quella prevista dall'art. 4 del d.lgs. n. 303/1999, e menzionata dal T.A.R. Calabria – disegnano in capo a tale organo un ruolo di "moderatore" (e allo stesso tempo di "controllore") nei rapporti tra il centro e la (*le*) periferia, almeno in parte distinto da quello del Governo da esso presieduto.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha già valorizzato in passato queste attribuzioni. Per esempio, la sentenza del T.R.G.A. di Bolzano n. 363/1998 ne ha ricavato<sup>37</sup> l'ammissibilità dell'intervento "*ad adiuvandum*" del Presidente del Consiglio in un giudizio nel quale era stato impugnato un provvedimento della Provincia autonoma di Bolzano, per violazione dello Statuto

---

delineare, sotto la direzione del Presidente del Consiglio, la "politica generale del Governo" ..., in ordine alla esigenza di indirizzare e coordinare l'attività delle Regioni in vista di interessi unitari individuati dalla legge della Repubblica».

<sup>33</sup> Operata dall'art. 8 comma 5, lett. c), della legge n. 59/1997.

<sup>34</sup> Si vedano, in particolare, i punti 5 – 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>35</sup> Questo principio è stato ribadito, più di recente, dal Consiglio di Stato, nella pronuncia n. 4541/2003 della I sezione (emessa su un ricorso straordinario). Anche la dottrina ha rilevato che dalla giurisprudenza «sembra emergere il principio della necessaria competenza del Consiglio per gli atti non legislativi che comunque indirizzino l'autonomia politica ed amministrativa delle Regioni»: A. AMBROSI, *Art. 95*, in *Commentario breve alla Costituzione* a cura di S. BARTOLE e R. BIN, Padova, Cedam, 2008, 866.

<sup>36</sup> E. CATELANI, *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1847.

<sup>37</sup> Richiamando l'art. 2 della legge 400: «ai sensi dell'art. 2, l. 23 agosto 1988, n. 400, [la Presidenza del Consiglio dei Ministri: n.d.A.] è titolare di poteri d'indirizzo generale e coordinamento dell'attività amministrativa, oltre a quelli di direttiva, volti a garantire l'imparzialità, il buon andamento e la efficienza dei pubblici uffici».

speciale; da ultimo, il parere del Consiglio di Stato dello scorso 7 aprile (n. 735/2020)<sup>38</sup>, sulla proposta di annullamento straordinario dell'ordinanza «anti- Covid» del Sindaco di Messina che aveva sottoposto ad autorizzazione comunale l'ingresso dei passeggeri in Sicilia tramite il Porto cittadino<sup>39</sup>, ha evidenziato che il potere di annullamento straordinario<sup>40</sup> si fonda sull'«obbligo gravante *sul Presidente del Consiglio dei Ministri* ... di assicurare il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, nel quadro di unità e di indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.».

In definitiva, la sentenza in commento, per giustificare l'ammissibilità del ricorso sotto il profilo della legittimazione ad agire "in proprio" del Presidente del Consiglio, sembra "esaltare" i – pur normativamente previsti, ma spesso poco esercitati in concreto – poteri di quest'organo nei confronti degli Enti territoriali ed i suoi aspetti di autonomia rispetto al Governo complessivamente inteso. Da questo punto di vista, la pronuncia senza dubbio riflettere la (e dà piena copertura giuridica alla) "temperie costituzionale" in cui essa ha visto la luce: una fase caratterizzata, come è noto, dall'assoluta (e da molte parti criticata) centralità del Presidente Conte nella gestione dell'emergenza Covid e nell'assunzione delle decisioni politiche ad essa correlate. Nell'impianto motivazionale della sentenza il Presidente del Consiglio assurge ad interprete primario – se non unico – delle ragioni ed esigenze di *unità* connesse al "governo dell'emergenza", che la Regione Calabria ha disatteso con il suo provvedimento amministrativo.

---

<sup>38</sup> Il quale richiama, peraltro (al punto 5 della motivazione), il parere n. 1472/2003 della I sezione dello stesso C.d.S., riguardante la proposta di annullamento straordinario di un'ordinanza sindacale che – durante il periodo della guerra in Iraq – aveva imposto il divieto di atterraggio degli aerei militari nell'aeroporto cittadino.

<sup>39</sup> Per un commento a tale decisione si vedano A. RUGGERI, *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del Sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina*, in *Consulta OnLine*, I, 2020, 224 ss.; N. PIGNATELLI, *L'annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non "chiude" lo stretto di Messina*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2020, 567 ss.; A. CELOTTO, *Emergenza e ordinanze comunali: l'«isola della ragione nel caos delle opinioni» (a prima lettura del parere 7 aprile 2020, n. 260/2020)*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>40</sup> Che il Governo può esercitare solo nei confronti degli atti dei Comuni (e non anche di quelli delle Regioni e delle Province autonome), dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 229/1989; ma il principio enunciato dalla pronuncia ha senza dubbio portata generale.

#### **4. La legittimità costituzionale del d.l. 19/2020 e la conseguente «carenza di potere» amministrativo della Regione Calabria nel caso di specie**

Passando ad esaminare il contenuto di merito della decisione del T.A.R. Calabria, va osservato che essa accoglie – innanzitutto – il primo motivo di ricorso, con cui il Presidente del Consiglio ha dedotto la violazione, da parte dell’ordinanza regionale ricordata, degli artt. 2 comma 1 e 3 comma 1 del d.l. n. 19/2020 ed il vizio di «carenza di potere per incompetenza assoluta» della Regione Calabria a disporre la riapertura dei ristoranti (con servizio all’aperto) nel suo territorio.

Questa parte della motivazione<sup>41</sup> – che rappresenta il “cuore” della sentenza in commento – suscita interesse, e si presta ad essere discussa, soprattutto laddove individua il *fondamento costituzionale della competenza dello Stato* (e, per esso, del Governo) a disciplinare le misure volte al contrasto del *Coronavirus* e le procedure per la loro adozione, con efficacia cogente su tutto il territorio nazionale quindi anche nei confronti delle autonomie regionali.

Il T.A.R., a questo riguardo, muove dalla ricostruzione del contenuto del d.l. n. 19/2020 (qui esaminato nel § 2): cioè la fonte di rango primario sulla base della quale il Presidente del Consiglio, con il D.P.C.M. del 26 aprile 2020, ha vietato<sup>42</sup> l’esercizio dell’attività di ristorazione “*in loco*” in tutto il Paese. In particolare il T.A.R. ricorda (e lo farà anche in seguito<sup>43</sup>) che l’art. 3 comma 3 del d.l. stabilisce che le norme del d.l. stesso relative alle procedure – ed ai *presupposti* – per l’adozione delle «misure di contenimento» del *virus* Covid-19 da parte delle Regioni e degli Enti locali si applicano anche «agli atti posti in essere per ragioni di sanità» sulla base di «poteri attribuiti [a tali Enti: n.d.A.] da ogni disposizione di legge previgente»: dunque anche all’ordinanza oggetto di causa, emanata dalla Presidente della Regione Calabria (come pure si è visto nel § 2) ai sensi dell’art. 32 comma 3 l. 833/1978.

Successivamente la pronuncia esamina le censure di incostituzionalità dello stesso d.l. n. 19/2020 avanzate dalla Regione resistente e da alcuni intervenienti “*ad opponendum*” nel giudizio<sup>44</sup>, dichiarandole manifestamente infondate (e “promuovendo” perciò – anche sotto questo fondamentale profilo – l’operato del Governo nella fase più acuta dell’“emergenza Covid”).

---

<sup>41</sup> Si fa riferimento ai punti da 17 a 20 della motivazione (da cui sono tratte le citazioni che seguono nel testo).

<sup>42</sup> O più precisamente: ha prolungato il divieto, già stabilito da precedenti D.P.C.M. (risalenti, com’è noto, al mese di marzo).

<sup>43</sup> V. il punto 20 della motivazione.

<sup>44</sup> Per il contenuto specifico di tali censure si veda il punto 9 della motivazione della sentenza.

In proposito, in primo luogo il T.A.R. afferma che l'attività di ristorazione con servizio al tavolo all'aperto, oggetto di controversia, rientra nella libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost. Questa disposizione costituzionale, peraltro, non prevede «una riserva di legge in ordine alle prescrizioni da imporre all'imprenditore allo scopo di assicurare che l'iniziativa economica non sia di pregiudizio per la salute pubblica, sicché tali prescrizioni possono essere imposte anche con un atto di natura amministrativa», come ha stabilito il d.l. 19/2020 (predeterminando comunque in modo adeguato – rileva il T.A.R. – il contenuto delle prescrizioni<sup>45</sup>).

In secondo luogo (e questo è il passaggio più rilevante ai fini delle presenti notazioni) la sentenza ritiene sussistere la potestà legislativa *dello Stato* in ordine alle citate misure di contrasto del *Coronavirus* ed alle procedure per la loro adozione, a livello sia statale che territoriale. Ne deriva la legittimità costituzionale del d.l. n. 19/2020 anche da questo punto di vista.

Quali titoli competenziali dell'intervento del legislatore statale in questo ambito la pronuncia individua, innanzitutto, le materie della «profilassi internazionale» (di potestà esclusiva statale: art. 117 comma 2, lett. q), Cost.), della tutela della salute e della protezione civile (di potestà concorrente Stato- Regioni). Tuttavia, ricollegandosi alle due ultime materie, il T.A.R. aggiunge che il potere conferito (dal d.l. n. 19 citato) al Presidente del Consiglio di «individuare in concreto le misure necessarie ad affrontare un'emergenza sanitaria trova giustificazione [anche: n.d.A.] nell'*art. 118, comma 1 Cost.*: il *principio di sussidiarietà* impone che, trattandosi di emergenza a carattere internazionale, l'individuazione delle misure precauzionali sia operata *al livello amministrativo unitario*»<sup>46</sup>. Se è costituzionalmente obbligatoria (e non solo, si noti, consentita) l'attribuzione allo Stato – e, più specificamente, al Presidente del Consiglio dei Ministri – della funzione amministrativa consistente nell'ordinare ai cittadini ed a tutti i soggetti pubblici e privati le misure necessarie a contrastare la diffusione del *Coronavirus*, allora – conclude il T.A.R. – è giustificata anche «l'attrazione in capo allo Stato della competenza *legislativa*, pur in materie concorrenti quali la «tutela della salute» e la «protezione civile». Al riguardo la pronuncia richiama la sentenza n. 303 della Corte Costituzionale e la teoria della «chiamata in sussidiarietà», precisando inoltre che, nel

---

<sup>45</sup> Quella della «predeterminazione» (adeguata) o meno del contenuto delle misure «anti- Covid» devolute alla decisione del Presidente del Consiglio – e del connesso rispetto del principio di legalità da parte dei decreti- legge governativi – è stata, com'è noto, una delle questioni più dibattute dalla dottrina nel periodo antecedente alla sentenza in commento (si vedano i contributi nei *Forum* citati nella nota 2). Peraltro, vi è sostanziale accordo sul fatto che il d.l. n. 19 abbia predeterminato sufficientemente tali misure, rimediando alle carenze dei primi decreti: cfr., per es., F. PALLANTE, *Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19*, cit., 32.

<sup>46</sup> Corsivi di chi scrive.

caso di specie, il d.l. n. 19/2020 ha previsto un coinvolgimento adeguato delle Regioni attraverso la richiesta del parere preliminare all'adozione dei D.P.C.M.<sup>47</sup>.

Da tali considerazioni circa il fondamento costituzionale del d.l. n. 19/2020 – e, “a cascata”, del D.P.C.M. del 26 aprile 2020, sopra ricordato – la decisione in commento trae, infine, due conseguenze. La prima è che il d.l. in questione non contrasta neppure con l'art. 120 Cost. (come eccepito da alcune parti in causa), perché la procedura di adozione delle concrete misure “emergenziali” da esso prevista non configura un intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, ma un’«avocazione delle funzioni amministrative in ragione del principio di sussidiarietà, accompagnata dalla chiamata in sussidiarietà della funzione legislativa». La seconda conseguenza è che nel caso in esame (come dedotto nel ricorso del Presidente del Consiglio) la Presidente della Regione Calabria ha esercitato un potere – quello appunto di ordinare le misure specifiche relative alla situazione di emergenza sanitaria – (a) attribuito dalla fonte primaria al Presidente del Consiglio, e (b) al di fuori dei *limiti* imposti alle Regioni dal d.l. stesso (situazioni di «aggravamento del rischio sanitario» sopravvenute all'entrata in vigore dei D.P.C.M.; misure «ulteriormente restrittive» rispetto a quelle dei D.P.C.M.<sup>48</sup>; efficacia delle misure temporalmente limitata fino alla data di entrata in vigore di un nuovo D.P.C.M.<sup>49</sup>).

## **5. Il fondamento costituzionale della competenza dello Stato a disciplinare le misure di contrasto al *Coronavirus* e le loro procedure di adozione: rilievi critici**

Se le conclusioni della pronuncia paiono senz'altro condivisibili, non altrettanto convincente è la *motivazione* posta dal T.A.R. a loro fondamento, in particolare per ciò che riguarda l'inquadramento costituzionale dell'esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato tramite il citato d.l. 19/2020.

<sup>47</sup> Per questa previsione v. sopra, § 2.

<sup>48</sup> L'ordinanza della Regione Calabria ha permesso, infatti, un'attività che il D.P.C.M. del 26 aprile 2020 vietava: l'esercizio dell'attività di ristorazione “*in loco*” (per quanto limitata al servizio con tavoli all'aperto).

<sup>49</sup> Tali limiti derivano – si ricorda – dall'art. 3 comma 1 del d.l. n. 19/2020 (*retro*, § 2).

Ed invero, che il d.l. in questione sia<sup>50</sup> un atto costituzionalmente legittimo – tanto dal punto di vista della competenza del legislatore statale (“emergenziale”, in questo caso<sup>51</sup>) ad adottarlo, quanto da quello (su cui pure il T.A.R. insiste nella pronuncia) della delimitazione sostanziale dei poteri da esso attribuiti al Presidente del Consiglio, e quindi del rispetto del principio di legalità – è opinione condivisa da gran parte della dottrina<sup>52</sup>. Allo stesso modo, è corretta (e suffragata – a propria volta – sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza coeva: ci si riferisce soprattutto alla pronuncia del Consiglio di Stato del 7 aprile 2020, già citata, sull’ordinanza emanata dal Sindaco di Messina durante l’“emergenza Covid”<sup>53</sup>) la ricostruzione operata dalla sentenza dei rapporti tra i D.P.C.M. statali e le ordinanze regionali (e comunali) di adozione delle «misure di contenimento», in base al d.l. di cui trattasi. Come è stato opportunamente osservato, già solo l’esegesi letterale del decreto- legge – nello specifico dell’art. 3 comma 1, qui precedentemente esaminato<sup>54</sup> – induce a ritenere i poteri di ordinanza delle Regioni ben circoscritti rispetto a quelli statali (del Presidente del Consiglio): sia sotto il profilo dei casi in cui è possibile esercitarli («aggravamento del rischio sanitario» verificatosi *successivamente* all’adozione dei D.P.C.M.) sia sotto quello del contenuto delle misure prescrivibili (solo misure *più* restrittive rispetto ai D.P.C.M., e non più “permissive” come quella adottata nella fattispecie in esame dalla Regione Calabria)<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> O meglio, *fosse*, essendo poi molte delle sue disposizioni state superate dal d.l. n. 33/2020 e dai provvedimenti successivi (v. sopra, nota 19).

<sup>51</sup> Sull’effettiva sussistenza – nel caso specifico – dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza che legittimano l’adozione di un decreto- legge da parte del Governo non possono nutrirsi dubbi: per articolate considerazioni in proposito si veda M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 119 ss.

<sup>52</sup> V., in particolare, M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 124 ss.; F. CINTIOLI, *Il regime del lockdown*, cit., 2; S. CASSESE, *Conte avrebbe dovuto rifiutarsi di firmare decreti così contraddittori*, in *Il Dubbio*, 14 aprile 2020 (il quale osserva che con il d.l. n. 19 il Governo ha opportunamente “corretto il tiro”, da questo punto di vista, rispetto al precedente d.l. n. 6); F. PALLANTE, *Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19*, cit., 32; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in questa *Rivista*, n. 3, 2020, 189 (il quale parla esplicitamente di intervento «in sanatoria» da parte del d.l. n. 19, sul terreno della determinazione del contenuto delle misure affidate ai D.P.C.M., pur evidenziando alcune perplessità anche su tale disciplina).

<sup>53</sup> V. sopra, § 3, e relativa nota 39. Per una conferma successiva dell’impostazione del T.A.R. Calabria v. T.A.R. Sicilia, sez. III, decreto n. 842/2020, che ha sospeso l’efficacia dell’ordinanza del Presidente della Regione siciliana Musumeci del 22 agosto 2020, con cui era stato disposto lo sgombero immediato, per ragioni di diffusione del Covid, degli “hotspot” e dei Centri di accoglienza dei migranti siti nel territorio regionale.

<sup>54</sup> V. sopra, § 2.

<sup>55</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 134; in senso concorde, in particolare, M. CAVINO, *Covid-19*, cit., 6 – 7; F. PALLANTE, *Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19*, cit., 35, il quale osserva che «le ordinanze regionali sono legittime solo se maggiormente restrittive e assunte provvisoriamente prima che lo Stato intervenga [con: n.d.A.] proprio d.P.c.m.», e che «è accaduto ... che, dopo l’approvazione del d.P.c.m. del 10.4.2020, molte Regioni hanno adottato proprie ordinanze lesive del d.l. n. 19/2020: la Lombardia, il Piemonte e la Campania approvando ordinanze più restrittive ma successive; il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia e la Liguria approvando ordinanze non solo successive, ma anche meno restrittive».

Suscita invece perplessità, come accennato, e non sembra coerente con la giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia, il richiamo del *principio di sussidiarietà* (formalmente, accanto alle materie della «profilassi internazionale», della tutela della salute e della protezione civile di cui all'art. 117, ma di fatto – come si è visto sopra – con un rilievo particolare nella motivazione della decisione) quale titolo giustificativo dell'intervento legislativo dello Stato con riguardo alla disciplina di tali poteri di ordinanza e, più in generale, delle misure volte alla gestione ed al superamento dell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del *virus Covid-19*<sup>56</sup>.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, invero<sup>57</sup>, la “chiamata in sussidiarietà” – tramite la quale è possibile per lo Stato “attrarre” la potestà legislativa delle Regioni, in presenza di esigenze di esercizio unitario della funzione *amministrativa ex art. 118 Cost.* –, da un lato, si configura come uno strumento residuale, che può operare solo quando vi sia un «inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali» senza “prevalenza” di alcuna<sup>58</sup>, oppure «quando la riserva statale di funzioni amministrative non sia giustificabile in nome di altre materie “trasversali”»<sup>59</sup> tra quelle previste dall'art. 117. Dall'altro lato, se effettivamente attivata, essa impone al legislatore statale – in forza del principio di leale collaborazione – di prevedere un coinvolgimento “forte” delle Regioni nell'esercizio della funzione amministrativa avocata a livello centrale: ciò, essenzialmente, attraverso il meccanismo (/istituto) dell'*intesa*<sup>60</sup>.

Nella fattispecie esaminata dal T.A.R. Calabria sembrano mancare entrambe tali condizioni<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> Le osservazioni che seguono nel testo non valgono quindi solo per il d.l. n. 19/2020 ed il relativo fondamento competenziale (affrontati dalla sentenza in commento), ma anche per gli *altri* numerosi atti normativi adottati dallo Stato – ed in particolare dal Governo (dd.l. n. 6/2020, n. 33/2020 ed altri decreti elencati nelle apposite sezioni dei *Forum di Federalismi.it* e *Diritti regionali* citati nella nota 2) – durante il periodo più acuto dell'emergenza sanitaria.

<sup>57</sup> Ma v. anche, in dottrina, R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2019, 212 s.; C. MAINARDIS, *L'assunzione statale del potere legislativo «in sussidiarietà»*, in R. BIN – G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2018, 259 ss.; ID., *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, 455 ss.; oltre allo studio monografico di G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, E.S.I., 2009.

<sup>58</sup> Di recente, in particolare, Corte Cost., sentt. n. 161/2019 e 194/2019, sul «decreto Salvini» (sulla quale si possono vedere, con riguardo al problema del riparto di competenze legislative Stato-Regioni, gli Atti del Convegno *Immigrazione e inclusione: le Regioni fra emergenza e sperimentazione*, svoltosi a Bari il 28-29 novembre 2019, pubblicati in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019).

<sup>59</sup> Così R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., 213.

<sup>60</sup> Particolarmente incisiva in tal senso, di recente, è la Corte cost., sent. n. 246/2019, in materia di provvedimenti di protezione civile (su cui si tornerà poco più avanti nel testo).

<sup>61</sup> Da un certo punto di vista, coerentemente: se infatti (come qui si ritiene: v. oltre nel testo) non ci sono i presupposti per la “chiamata in sussidiarietà” della funzione legislativa, e l'intervento del legislatore statale è riconducibile ad un *altro* “modello” (e ad altri principi) costituzionale, allora è consequenziale – e non sorprende – che quest'ultimo non abbia previsto l'intesa con le Regioni, ma abbia operato in via unilaterale.

In primo luogo, le disposizioni del d.l. n. 19/2020 coinvolgono sì una pluralità di materie, alcune delle quali di potestà legislativa statale ed altre di potestà regionale o concorrente (si pensi, emblematicamente, alla tutela della salute, richiamata dallo stesso T.A.R.). Ma tra queste devono ritenersi senza dubbio “prevalenti” – nel senso proprio della giurisprudenza costituzionale – gli aspetti di competenza statale, come la «profilassi internazionale»<sup>62</sup> o i principi fondamentali della tutela della salute: non si è dunque in presenza di un «inestricabile *intreccio* di competenze legislative». Che le «misure di contenimento» del Covid-19 previste dal d.l. in questione siano riconducibili *primariamente* alla categoria dei principi fondamentali della tutela della salute lo si ricava dalla recente giurisprudenza della Corte: nella nota sentenza 5/2018 (ma il principio è stato ribadito dalla sent. 137/2019 ed anche, con riferimento alla «raccomandazione» vaccinale, dalla sent. 118/2020) essa ha affermato che l’obbligo di vaccinazione, volto a prevenire la diffusione delle malattie infettive, «chiama in causa prevalentemente i principi fondamentali in materia di tutela della salute ... la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l’adozione di *misure omogenee su tutto il territorio nazionale*»<sup>63</sup>. L’art. 1 comma 1 del d.l. n. 19/2020 – allo stesso modo – precisa che la finalità delle misure da esso previste<sup>64</sup> è «contenere e contrastare i rischi *sanitari* derivanti dalla diffusione del *virus* Covid-19».

In secondo luogo (e sotto un altro profilo) va osservato che i poteri amministrativi del Presidente del Consiglio dei Ministri, che si sostanziano nell’adozione in concreto delle misure di cui trattasi, paiono legittimati nel nostro ordinamento – oltre che dal d.l. n. 19/2020 – anche da un’altra fonte primaria: il Codice della protezione civile di cui al d.lgs. n. 1/2018<sup>65</sup>. Nella vicenda “Covid-19” il

<sup>62</sup> Pure citata espressamente dalla sentenza in commento, come si è visto nel paragrafo precedente.

<sup>63</sup> Corte cost., sent. n. 5/2018, punto 7.2.2 del *Considerato in diritto* (corsivo di chi scrive).

<sup>64</sup> Tra le quali riveste un’importanza particolare – anche in ragione della sua afflittività – la quarantena domiciliare obbligatoria per i soggetti risultati positivi al *virus* Covid-19 o che «hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva» o rientrano dall’estero (art. 1 comma 1, lett. d - e, del d.l.): secondo la maggior parte della dottrina si tratta di una misura assimilabile ad un trattamento sanitario obbligatorio, riconducibile quindi all’art. 32 comma 2 Cost. (F. PALLANTE, *Il diritto costituzionale e l’emergenza Covid-19*, cit., 20; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in questa *Rivista*, n. 3, 2020, 158; L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in ID. (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, ultimo aggiornamento 5 maggio 2020, 13 e 33 s.); *contra* però M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti*, cit., 190, e F. FILICE – G. LOCATI, *Lo stato democratico di diritto alla prova del contagio*, in *Questione giustizia*, 27 marzo 2020, i quali ritengono che essa ricada sotto la previsione dell’art. 13 Cost., con conseguente necessità di applicare la riserva di giurisdizione, oltre a quella di legge.

<sup>65</sup> Per questo *duplice* fondamento dei D.P.C.M. del periodo “emergenza- Covid” v., in particolare, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 123; in senso contrario (nello specifico, a ricavare dal Codice della protezione civile la legittimazione dei D.P.C.M. di cui trattasi) v., peraltro, M. CAVINO, *Covid-19*, cit., 4, e G. TROPEA, *Il Covid-19*, cit., 10 ss.

Governo ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale ai sensi dell'art. 24 di tale Codice; perciò questi poteri di ordinanza (che danno luogo ad atti di natura *non* regolamentare<sup>66</sup>) possono essere esercitati. Del resto, secondo la sentenza n. 246/2019 della Corte Costituzionale la protezione civile è una materia «“trasversale”, seppur concorrente, idonea a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori»<sup>67</sup>: come tale, essa è idonea a giustificare *di per sé* l'eventuale riserva di funzioni amministrative allo Stato, senza necessità di ricorrere al principio di sussidiarietà.

In terzo ed ultimo luogo – anche a voler ritenere la “chiamata in sussidiarietà” davvero configurabile nella fattispecie esaminata dal T.A.R. Calabria – non può trascurarsi la circostanza che il d.l. n. 19/2020 non prevede che le «misure di contenimento» del *Coronavirus* siano disposte dal Presidente del Consiglio (tramite i noti D.P.C.M.) a seguito di «intesa» con le Regioni, ma solo dopo averne acquisito il *parere* non vincolante<sup>68</sup>. Nella sentenza in commento, come si è visto sopra, il T.A.R. ritiene la previsione del parere sufficiente ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione da parte dello Stato (e quindi della legittimità costituzionale della disposizione del d.l. in oggetto). La giurisprudenza costituzionale è però di avviso diverso: se in linea generale – essa afferma – sono possibili anche «altri moduli partecipativi, meno coinvolgenti» rispetto all'intesa, quest'ultima è in concreto lo «strumento più adeguato» per assicurare la leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni (Corte cost., sent. 246/2019 cit.<sup>69</sup>, che ha dichiarato illegittima la sostituzione dell'intesa con il semplice parere operata – con riguardo all'adozione dei provvedimenti di protezione civile – dalla norma oggetto di scrutinio; in senso conforme, limitandoci agli anni più recenti, sentt. 72/2019<sup>70</sup>, 74/2018, 87/2018, 171/2018, 261/2017, 105/2017).

<sup>66</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 121; E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, Bononia University Press, 2019, 249 ss.

<sup>67</sup> Così il punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>68</sup> A seconda dell'efficacia territoriale di tali misure, del Presidente della (o delle) Regione interessata oppure del Presidente della Conferenza delle Regioni (art. 2 comma 1 del d.l.). Come si è visto nel paragrafo 2, il d.l. n. 19/2020 prevedeva anche, peraltro, che i D.P.C.M. potessero essere adottati su «proposta» di tali rappresentanti delle Regioni (sempre art. 2 comma 1), ma non risulta che in concreto ciò sia mai avvenuto durante il periodo considerato (e – in particolare – per l'adozione del D.P.C.M. del 26 aprile 2020, rilevante nel giudizio deciso dal T.A.R. Calabria).

<sup>69</sup> In particolare, punti 5 e 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>70</sup> Dove si afferma (punto 4 della motivazione) che, «versandosi ... in un caso in cui la legge statale interviene in un ambito caratterizzato da inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze («nodo inestricabile», secondo l'espressione utilizzata dalla sentenza n. 21 del 2016), è ineludibile ... la predisposizione, da parte della legge statale ... di un'adeguata modalità di coinvolgimento delle Regioni .... Nel caso di specie, strumento adeguato non è il parere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, poiché una tale previsione si esaurisce nell'attribuzione alla Conferenza *di un mero ruolo consultivo in relazione al contenuto di un atto predeterminato da un altro soggetto* (sentenza n. 171 del 2018). È invece necessario che il decreto ministeriale volto a dare attuazione alla legge statale sia preceduto dall'*intesa in sede di Conferenza permanente per i*

Nella stessa sentenza n. 278/2010 – richiamata dal T.A.R. Calabria su questo punto – la Corte ha affermato che la mera richiesta di parere alle Regioni è costituzionalmente legittima (solo) se la funzione amministrativa “attra” dallo Stato ha una «natura *eminente tecnica* ..., che esige scelte improntate all’osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze»<sup>71</sup>. Si tratta peraltro di un’ipotesi diversa da quella oggetto del d.l. n. 19/2020, considerato che l’individuazione delle misure specifiche volte a limitare la diffusione del *Coronavirus*, sebbene derivi dall’acquisizione di dati scientifici di tipo epidemiologico, richiede un delicato bilanciamento tra diritti ed interessi contrapposti, di natura tipicamente – e pienamente – discrezionale (tanto che da parte di alcuni è stato criticato anche da questo punto di vista il ricorso al D.P.C.M. anziché ad un atto di rango legislativo).

In mancanza dunque di previsione dell’intesa Stato- Regioni da parte del d.l. in esame, assumere il principio di sussidiarietà verticale quale fondamento costituzionale dell’intervento legislativo dello Stato – come fa la pronuncia in commento – appare contraddittorio ed anche, potenzialmente, “pericoloso”. Se ne potrebbe desumere, infatti, l’illegittimità costituzionale del decreto- legge (o meglio, della disposizione del d.l. stesso che disciplina il procedimento di adozione dei D.P.C.M.<sup>72</sup>) per contrasto con il principio di leale collaborazione. In realtà, alla luce di quanto si è detto in precedenza, nel caso di specie il T.A.R. aveva un’altra strada – più “comoda” e, si ritiene, giuridicamente più corretta – per argomentare la legittimità del d.l. n. 19 dal punto di vista della titolarità della funzione legislativa: ricondurlo *unicamente* alla potestà legislativa statale in materia di «profilassi internazionale» e di (principi fondamentali della) tutela della salute<sup>73</sup> – materie, come si è visto, sicuramente “prevalenti” sulle altre coinvolte dal decreto<sup>74</sup> –, stabilita *già di per sé* dall’art. 117. Laddove l’intervento legislativo dello Stato sia giustificato “a monte” dall’art. 117, non è necessario, come è noto, il coinvolgimento “a valle” delle Regioni tramite l’intesa.

---

*rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, poiché solo quest’ultima garantisce il reale coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione del contenuto dell’atto* (analogamente, sentenza n. 261 del 2017)» (corsivi di chi scrive).

<sup>71</sup> Così il punto 16 del *Considerato in diritto* (corsivo di chi scrive).

<sup>72</sup> Cioè l’art. 2 comma 1, precedentemente citato (v. già il § 2).

<sup>73</sup> Mentre la sentenza in commento – muovendo appunto dalla tesi dell’applicabilità, nella fattispecie, del principio di sussidiarietà – afferma che è “attra” allo Stato la potestà legislativa «in materie concorrenti quali la «tutela della salute» e la «protezione civile» (punto 18.4 della motivazione), quindi per le norme *di dettaglio* oltre che per i principi fondamentali, già spettanti al legislatore statale.

<sup>74</sup> La giurisprudenza costituzionale afferma che il criterio della “prevalenza” è applicabile «quando risult[a] evidente l’appartenenza del nucleo essenziale della disciplina ... ad una materia piuttosto che a un’altra» (sentt. n. 72/2019, 198/2018, 261/2017, 114/2017, 251/2016, nel periodo più recente): circostanza, questa, ravvisabile nel caso del d.l. n. 19/2020, per le ragioni sopra esposte. Peraltro, secondo R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., 213, la Corte nei casi concreti tende a preferire il criterio della “prevalenza” alla (o al “modello” della) “chiamata in sussidiarietà”.

Come la motivazione della legittimazione a ricorrere autonoma del Presidente del Consiglio, analizzata nel § 3, anche questo passaggio della sentenza in commento sembra influenzato dall'approccio fortemente favorevole alle istanze di *unità dell'indirizzo politico ed amministrativo* – ed ostile, per converso, all'esercizio “plurale” dei poteri da parte dei diversi livelli di governo<sup>75</sup> – che pervade il ragionamento del T.A.R. Il richiamo del principio di sussidiarietà, invero, all'interno della pronuncia si fonda proprio sull'assunzione della necessità dell'esercizio «unitario» delle funzioni amministrative relative alla gestione dell'emergenza sanitaria Covid-19<sup>76</sup>. Questa esigenza – primaria – si “riflette” – in seconda battuta – sul terreno dell'ascrizione della potestà legislativa, in modo discutibile (appunto perché rispetto al modello della “chiamata in sussidiarietà”, la legge statale nel caso di specie non prevede l'intesa con le Regioni) sebbene con una conclusione condivisibile (cioè la spettanza allo Stato della potestà legislativa nella fattispecie).

#### **6. La violazione del principio di leale collaborazione da parte della Regione Calabria (e l'estrema valorizzazione di esso da parte della sentenza)**

Infine è opportuno soffermarsi sulla decisione del T.A.R. calabrese di accogliere (anche) il terzo motivo di ricorso del Presidente del Consiglio contro l'ordinanza della Regione, avente ad oggetto la violazione del principio di leale collaborazione.

A questo riguardo la sentenza in commento, condividendo la prospettazione dell'organo apicale del Governo<sup>77</sup>, osserva innanzitutto<sup>78</sup> che l'ordinanza regionale è stata emanata in assenza di «qualsivoglia forma di intesa, consultazione o anche solo informazione nei confronti del Governo» stesso. Ed aggiunge – in secondo luogo – che «anzi, il *contrasto nei contenuti* tra l'ordinanza regionale e il d.P.C.M. 26 aprile 2020 denota un evidente *difetto di coordinamento* tra i due diversi livelli amministrativi, e dunque la violazione da parte della Regione Calabria del dovere di leale collaborazione tra i vari soggetti che compongono la Repubblica, principio fondamentale nell'assetto di competenze del titolo V della Costituzione»<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> «Disarmonico», dice – più precisamente – il T.A.R. nei punti 11.3 e 22 della motivazione della pronuncia.

<sup>76</sup> V. il punto 18.3 della motivazione della sentenza (e sopra il § 4).

<sup>77</sup> Ricordata sopra, al fondo del § 2.

<sup>78</sup> Si fa riferimento al punto 22 della motivazione.

<sup>79</sup> Corsivi di chi scrive.

Questa parte della pronuncia, come preannunciato, appare significativa perché valorizza al massimo grado il principio di leale collaborazione. Esso infatti, da un lato, viene utilizzato dal giudice amministrativo<sup>80</sup> come parametro di legittimità sostanzialmente *diretto* del provvedimento regionale sottoposto al suo scrutinio<sup>81</sup> (senza, cioè, l'interposizione di una fonte primaria). Dall'altro lato – come si è appena visto –, viene ritenuto violato ad opera della Regione Calabria per il solo fatto dell'esistenza di un «*difetto di coordinamento*» tra il provvedimento regionale stesso ed il contenuto del “corrispondente” atto secondario statale (il d.P.C.M. del 26 aprile 2020), quindi per un dato di natura estrinseca rispetto al principio costituzionale in sé considerato.

Tale approccio, nel merito, è condivisibile: non v'è dubbio che la leale collaborazione (in particolare) tra lo Stato e le Regioni sia un principio costituzionale di valenza *fondamentale*, immanente al nostro sistema<sup>82</sup>. E che perciò esso debba essere rispettato – ed “azionato” dagli organi giurisdizionali, ove necessario – anche in mancanza di un suo esplicito richiamo da parte della normativa primaria (come appunto nel caso in esame: si noti che il d.l. n. 19/2020, sopra analizzato, non imponeva alle Regioni alcun obbligo di confronto né di accordo con lo Stato ai fini dell'adozione dei provvedimenti “anti- Covid” devoluti alla loro competenza, al contrario di quanto stabiliva *espressamente* per i provvedimenti statali<sup>83</sup>).

Dal punto di vista, tuttavia, della coerenza argomentativa della decisione in oggetto, si rileva una latente contraddizione tra queste affermazioni – alquanto impegnative – e l'applicazione “debole” del principio di sussidiarietà effettuata in precedenza dallo stesso T.A.R. in relazione al primo motivo di ricorso del Presidente del Consiglio. Come si è visto sopra, la leale collaborazione (legata alla

---

<sup>80</sup> Su “sollecitazione” – va ricordato – dell'Avvocatura dello Stato, che ha esteso il ricorso in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>81</sup> “Sostanzialmente” diretto perché, nella motivazione della pronuncia, il T.A.R. qualifica la violazione di questo principio costituzionale (sulla scorta della decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 14 dicembre 2001, n. 9) «elemento sintomatico del vizio dell'eccesso di potere», anziché della violazione di legge; ma nella sostanza è la violazione del principio costituzionale in esame a determinare l'illegittimità del provvedimento impugnato dal Presidente del Consiglio.

<sup>82</sup> Nell'ampia bibliografia in merito, si vedano R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico* a cura di S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2006, 3356 ss.; C. BERTOLINO, *Principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; G. FERRAIUOLO, *Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006, 694 ss.; più di recente A. BARTOLINI (a cura di), *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni* (Atti del Seminario svoltosi a Roma, presso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il 6 aprile 2017), Torino, Giappichelli, 2018, con saggi, in particolare, di Luca Antonini, Roberto Bin e Luciano Vandelli.

<sup>83</sup> Per la cui adozione (come si è visto in precedenza) era necessario il parere – o, in alternativa, la proposta – delle Regioni coinvolte o della Conferenza delle Regioni: si confrontino, in proposito, gli artt. 2 comma 1 e 3 comma 1 del d.l., riguardanti rispettivamente i provvedimenti dello Stato e delle Regioni.

“chiamata in sussidiarietà” della funzione legislativa) è stata ritenuta attuata, ad opera dello Stato, mediante l’acquisizione di un mero parere delle Regioni anziché la conclusione di un’intesa. Il «dovere» di leale collaborazione (come lo definisce la stessa sentenza in commento) e gli oneri procedurali ad esso correlati sembrano, così, gravare *più sulle Regioni che non sullo Stato*, secondo una logica centralistica che – come pure si è già avuto modo di sottolineare – caratterizza il ragionamento complessivo del T.A.R.

Anche in questo caso, per il vero, la pronuncia appare “figlia del momento” – del tutto peculiare – in cui è stata emanata. Al riguardo, va ricordato che anche la *Relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale del 2019*, presentata dalla Presidente Cartabia alla stampa<sup>84</sup> solo pochi giorni prima del deposito della sentenza del T.A.R., ha valorizzato il (e richiamato l’importanza del) principio di leale collaborazione: sia con riferimento ai rapporti tra i diversi Poteri dello Stato (un paragrafo è dedicato alla necessità di leale collaborazione tra la Corte stessa ed il Legislatore<sup>85</sup>) che con riguardo alle relazioni tra i diversi livelli di governo della Repubblica. Nel paragrafo conclusivo della *Relazione*, in particolare – dedicato proprio al rapporto tra “emergenza Covid” e Costituzione – , la Presidente, dopo aver elogiato gli sforzi di tutte le Istituzioni per affrontare l’emergenza sanitaria, osserva che «in un tale frangente, se c’è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e 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»*<sup>86</sup>.

È innegabile che – soprattutto nella situazione “anomala”, se non più proprio “emergenziale”, di questo periodo – lo Stato e le Regioni, ed i loro rispettivi organi decisionali, debbano cooperare anziché contrapporsi e perseguire soluzioni unilaterali, come invece è avvenuto troppe volte nei mesi scorsi, compreso il caso qui esaminato.

---

<sup>84</sup> Nella forma, del tutto inedita, del *podcast*, pubblicato nel sito della Corte (insieme al testo scritto della *Relazione* ed ai materiali collegati) a causa del “*lockdown*” allora in corso, che ha impedito lo svolgimento della tradizionale conferenza stampa “in presenza”.

<sup>85</sup> § 3.2 della “*Sintesi*” della *Relazione*, consultabile al *link* [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione\\_cartabia/2\\_sintesi.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/2_sintesi.pdf)

<sup>86</sup> § 6, pagg. 18-19, della “*Sintesi*”, cit. (corsivi di chi scrive).