

**Contrasto alla pandemia, “annichilimento” della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d’urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?\***

ANDREA CARDONE\*\*

---

**Nota a Corte Costituzionale**, sentenza n. 37 del 12 marzo 2021.

Disponibile all’indirizzo: [www.giurcost.org/decisioni/2021/0037s-21.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2021/0037s-21.html).

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 23 giugno 2021

**Suggerimento di citazione**

A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, “annichilimento” della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d’urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Contributo destinato alla pubblicazione in *le Regioni*.

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli studi di Firenze. Indirizzo mail: [andrea.cardone@unifi.it](mailto:andrea.cardone@unifi.it).

1. La sentenza in commento è, certamente, una delle più rilevanti della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, essendo intervenuta su un tema, quello del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nei contesti emergenziali, che presenta indubbe ricadute sulla fisionomia del regionalismo italiano, sia a livello istituzionale che sul piano ricostruttivo generale.

La decisione ha avuto una vasta eco, pure sugli organi di stampa, probabilmente anche a causa della sospensione della legge regionale impugnata, disposta per la prima volta dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 4 del 2021, tanto che i contenuti essenziali della vicenda sono da considerare noti non solo agli "addetti ai lavori".

In estrema sintesi, la Corte dichiara l'incostituzionalità di una disciplina legislativa introdotta dalla Regione Valle d'Aosta, che aveva adottato, con riferimento al territorio regionale, misure di contenimento della diffusione della pandemia in atto e di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, anche derogatorie delle previsioni introdotte a livello statale. Tali norme, tra le altre cose, condizionavano «tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive»<sup>1</sup>, prevedendo un regime differenziato secondo cui: alcune attività personali, sociali ed economiche erano comunque consentite, purché nel rispetto di protocolli di sicurezza, alcuni dei quali fissati con ordinanza del Presidente della Regione; altre erano ammesse, salva la sospensione, disposta sempre con ordinanza del Presidente della Giunta, per necessità collegate all'andamento dell'emergenza sanitaria; altre attività ancora, infine, come gli «eventi o manifestazioni pubbliche», individuati anche questi con ordinanza presidenziale, erano permesse pure in deroga alle «disposizioni emergenziali» statali<sup>2</sup>.

Come la motivazione della sentenza opportunamente premette all'esposizione delle ragioni di accoglimento del ricorso governativo<sup>3</sup>, lo Stato censurava «l'intero testo della legge», ritenendolo in contrasto con il principio di leale collaborazione e con le competenze legislative statali indicate dall'art. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma Cost., nonché con gli artt. 118 e 120 Cost., nella parte in cui alloca funzioni amministrative ad un livello di governo regionale, anche in violazione della chiamata in sussidiarietà che sarebbe stata disposta dalla normativa statale». Il riferimento, ovviamente, è operato, in particolare, ai decreti-legge 25

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 1, l.r. Valle d'Aosta, 9 dicembre 2020, n. 11, recante «Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza».

<sup>2</sup> Cfr. art. 2, l.r. Valle d'Aosta, 9 dicembre 2020, n. 11, cit.

<sup>3</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*.

marzo 2020, n. 19<sup>4</sup>, e 16 maggio 2020, n. 33<sup>5</sup>, con cui, come noto, il Governo ha introdotto il sistema di gestione dell'emergenza sanitaria basato sullo strumentario d.l./d.P.C.M., così scegliendo, dopo un iniziale ricorso alle ordinanze del Ministro della Salute<sup>6</sup> e dopo la deliberazione dello stato di emergenza<sup>7</sup>, di procedere in maniera derogatoria non solo rispetto al potere contingibile e urgente previsto dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del «Servizio sanitario nazionale», ma anche del potere d'ordinanza proprio del Governo nell'ambito del «Sistema nazionale di protezione civile», disciplinato oggi dall'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018<sup>8</sup>.

2. In questi termini, dunque, sulla base del ricorso del Governo, il giudizio viene definito in relazione alla verifica della sussistenza o meno di un titolo competenziale esclusivo dello Stato e, specularmente, dell'esistenza o meno di una competenza legislativa che abiliti il legislatore regionale a intervenire con misure di contrasto all'epidemia che siano autonome rispetto al quadro normativo predisposto a livello centrale. Tanto che proprio in quest'orizzonte si collocano le affermazioni più perentorie della sentenza, secondo cui ad essere illegittima è, in quanto tale, «la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale»<sup>9</sup>. E ciò

<sup>4</sup> D.l. 25 marzo 2020, n. 19, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35.

<sup>5</sup> D.l. 16 maggio 2020, n. 33, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, anch'esso con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74.

<sup>6</sup> Si tratta delle ordinanze del Ministro della Salute del 25 gennaio 2020, recante misure di sorveglianza attiva per gli individui rientrati dalle aree interessate dalla diffusione del virus e di potenziamento del reclutamento del personale sanitario destinato ad attività di controllo, e del 30 gennaio 2020, in tema di sospensione dei voli diretti per la Cina.

<sup>7</sup> Nella seduta del 31 gennaio 2020, infatti, il Consiglio dei ministri ha deliberato lo stato di emergenza per 6 mesi (fino al 31 luglio 2020), disponendo che per «l'attuazione degli interventi dell'articolo 25, co. 2, lett. a) e b) del d.lgs. 1/2018, da effettuare nella vigenza dello stato di emergenza, si provvede con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico».

<sup>8</sup> Che, fin dalle sue prime battute, la gestione governativa sia risultata riconducibile a differenti quadri normativi è sottolineato anche da M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, pp. 2 ss., e A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, p. 750.

<sup>9</sup> Punto 10 del *Considerato in diritto*.

perché «non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad allocare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo»<sup>10</sup>. La notazione appena proposta non appare priva di rilievo – e, per questo, la si propone in apertura – in forza di un duplice ordine di motivi.

Il primo è che il censurato contrasto dell'intera disciplina regionale con il sistema di contenimento della pandemia messo a punto a livello statale fissa, nei termini anzidetti, il *thema decidendum* del giudizio, rendendo superflua ogni valutazione circa l'esistenza «di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.P.C.m. e quelle imposte in forza della normativa regionale», perché «una simile antinomia potrebbe sorgere ad un dato tempo e venire meno in un tempo successivo, o viceversa, a seconda di come evolvano diacronicamente l'ordinamento statale e quello regionale per effetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da un lato, e delle ordinanze del Presidente della Regione dall'altro»<sup>11</sup>; con la conseguenza che risultano assorbite dal sindacato “a monte” sulla compatibilità del sistema introdotto a livello regionale con quello attivo a livello statale tutte le censure, che pure lo Stato aveva rubricato, nei confronti delle singole misure contenute nella legge impugnata.

La seconda ragione è che la formula attraverso cui l'emergenza è stata gestita dal Governo era stata tacciata d'incostituzionalità dalla difesa regionale, la quale aveva domandato che la Corte sollevasse dinnanzi a sé la questione delle norme statali che hanno introdotto il sistema d.l./d.P.C.M. per violazione dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale di cui agli artt. 117 e 118 Cost. e perché, dando vita a “fonti dell'emergenza” non previste dalla Costituzione, appunto i noti d.P.C.M., le relative norme si sarebbero poste in contrasto con gli artt. 70, 76 e 77 Cost.; con l'effetto che l'aver definito l'oggetto del giudizio sul piano dell'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato e, quindi, della carenza di qualsivoglia titolo competenziale regionale, ad eccezione di quello eventualmente previsto dal «non irragionevole apprezzamento» del legislatore statale, ha consentito di qualificare come irrilevanti le questioni di cui la resistente chiedeva l'autopromovimento.

3. Come anticipato, dunque, la questione viene decisa a partire dalla definizione della competenza legislativa esercitata dallo Stato attraverso l'adozione dei citati decreti-legge. Segnatamente, il titolo competenziale concretamente speso viene

<sup>10</sup> Punto 12 del *Considerato in diritto*.

<sup>11</sup> Cfr. punto 10 del *Considerato in diritto*, cui si riferisce anche il virgolettato che precede.

individuato nella materia «profilassi internazionale», che l'art. 117, co. 2, lett. q), Cost. affida alla potestà legislativa esclusiva statale; il che permette alla Corte di ricavare la ricordata conclusione che, in detta materia, gli unici spazi normativi disponibili per le Regioni sono quelli ad esse espressamente riservati dalla legislazione nazionale<sup>12</sup>.

In proposito, la sentenza richiama i propri precedenti, secondo cui «la profilassi internazionale concerne norme che garantiscano “uniformità anche nell’attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale”»<sup>13</sup> ed esclude espressamente, proprio a negare ogni margine di intervento per il legislatore regionale, che la materia in questione, come suggeriva la difesa regionale, possa essere considerata “trasversale”, chiarendo al riguardo che «essa ha [...] un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina»<sup>14</sup>, in cui rientrano, quindi, anche «l’approccio terapeutico; i criteri e le modalità di rilevamento del contagio tra la popolazione; le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati; l’approvvigionamento di farmaci e vaccini, nonché i piani per la somministrazione di questi ultimi»<sup>15</sup>.

In definitiva, dunque, secondo la Corte, «a fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, “ragioni logiche, prima che giuridiche” (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell’ordinamento costituzionale l’esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività»<sup>16</sup>. E ciò perché «ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all’ambito di competenza locale, [ha] un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla», con la conseguenza che «omettere, in particolare, di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali»<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Su si vedano la ricostruzione e le considerazioni di R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, pp. 669 ss.

<sup>13</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 12 del 2004, 406 del 2005, 173 del 2014, 270 del 2016 e 5 del 2018.

<sup>14</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*, cui si riferiscono anche la citazione precedente.

<sup>15</sup> Punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>16</sup> *Ivi*.

<sup>17</sup> *Ivi*.

Pur nel quadro di una generale condivisione in ordine alla conclusione raggiunta<sup>18</sup>, la dottrina ha avanzato alcune perplessità circa l'argomentazione sviluppata dalla sentenza ai fini dell'inquadramento della disciplina nella materia della «profilassi internazionale». Così, per un verso, è stato osservato che la decisione giunge a «riconfigurare completamente», «allargandone a dismisura i confini», l'ambito materiale in questione, che fino ad adesso riguardava soltanto le attività di controllo alle frontiere rispetto alle malattie infettive e diffuse, con l'eccezione di alcune misure sovranazionali di profilassi, come i vaccini obbligatori<sup>19</sup>; dimensione che trovava riscontro non solo nelle definizioni ministeriali<sup>20</sup>, ma anche nelle diverse discipline succedutesi nel tempo e nelle competenze degli apparati amministrativi<sup>21</sup>. Per altro verso, si è notato che, in relazione alla pandemia da Covid-19, in realtà, gli organismi internazionali non hanno adottato misure generalizzate di contrasto che i legislatori statali hanno dovuto recepire e che, quindi, sotto questo angolo visuale, non ricorreva nel caso di specie quella necessaria «uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» che, secondo la pronuncia, radicherebbe la competenza legislativa esclusiva in materia di «profilassi internazionale»<sup>22</sup>. Ancora, è stato sostenuto che l'aver escluso la trasversalità della materia in questione, con la già evidenziata conseguenza di precludere al legislatore regionale ogni spazio che quello statale non abbia inteso espressamente «intestargli», ha, da un lato, introdotto un elemento di contraddittorietà della motivazione, che descrive la materia in termini finalistici «nell'affermare che la profilassi internazionale deve ritenersi «comprensiva di ogni

<sup>18</sup> Che B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021, p. 3, definisce come «una statuizione quasi inevitabile di fronte al balletto di misure contraddittorie adottate in questo anno e mezzo di tentativi inani di bloccare la diffusione della pandemia».

<sup>19</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *laCostituzione.info*, disponibile all'indirizzo [www.lacostituzione.info/index.php/2021/03/21/la-pandemia-e-dello-stato-la-corte-costituzionale-e-la-legge-valdostana/](http://www.lacostituzione.info/index.php/2021/03/21/la-pandemia-e-dello-stato-la-corte-costituzionale-e-la-legge-valdostana/), cui si riferiscono i due virgolettati che precedono.

<sup>20</sup> Come rileva puntualmente E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in *Giustizia insieme*, 26 gennaio 2021.

<sup>21</sup> Sul punto cfr. G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 101 ss.

<sup>22</sup> M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta Online*, n. 1/2021, pp. 333-334.

misura volta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla”»<sup>23</sup>, dall’altro, ha aprioristicamente impedito che nel caso di specie potesse trovare applicazione il principio di leale collaborazione<sup>24</sup>. Infine, è stato scritto che l’aver ritenuto che tutti gli aspetti della disciplina siano riconducibili alla materia di cui all’art. 117, co. 2, lett. q), Cost. nasconde l’applicazione di «un criterio di prevalenza tacito, nel senso che il valore da tutelare consente l’assorbimento di aspetti o settori oggettivamente afferenti a talune competenze concorrenti»<sup>25</sup>, come la tutela della salute e la protezione civile.

4. In questa sede si desidera portare l’attenzione su un altro aspetto implicato dall’inquadramento materiale di cui si è detto, quello che emerge dal passaggio in cui la decisione richiama il precedente costituito dalla sentenza n. 284 del 2006, secondo cui la legislazione regionale è illegittima quando appare «“destinata a incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate” dall’organo statale ai fini della protezione civile, poiché “il legislatore regionale non può utilizzare [...] la potestà legislativa per paralizzare [...] gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza”» e afferma che «tale conclusione non può che rafforzarsi a fronte di una pandemia, i cui tratti esigono l’impiego di misure di profilassi internazionale»<sup>26</sup>.

La precisazione ha un peso assai rilevante nell’economia della sentenza, perché consente alla Corte di sostenere che l’effetto interdittivo per il legislatore regionale derivante dall’esercizio del potere *extra ordinem* del Governo, “tipizzato” per via giurisprudenziale all’interno del sistema nazionale di protezione civile, opera anche nel caso in cui il legislatore statale decida di gestire l’emergenza attraverso un sistema di fonti differente, scelto per la singola situazione contingibile e urgente e, quindi, derogatorio delle previsioni generali e astratte in tema di attivazione del potere d’ordinanza in materia di protezione civile. Non a caso, infatti, subito dopo il passaggio citato, la sentenza sente l’esigenza di precisare che «il modello offerto dalla legislazione vigente, e appena rammentato, se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall’altro non ne costituisce l’unica attuazione possibile» e che «è perciò ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con

---

<sup>23</sup> Così D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, p. 15.

<sup>24</sup> L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021, pp. 16 ss.

<sup>25</sup> C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione giustizia*, 13 aprile 2021, p. 5.

<sup>26</sup> Cfr. punto 8.1 del *Considerato in diritto*, anche per la citazione che precede.

un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima»<sup>27</sup>.

Ma questa estensione ai casi di legislazione emergenziale in materia di «profilassi internazionale» dell'effetto preclusivo nei confronti del legislatore regionale, tipico del potere *extra ordinem* in materia di protezione civile, non può, a parere di chi scrive, essere data per scontata. L'incostituzionalità della disciplina regionale che pretende di "sterilizzare" gli effetti delle misure statali adottate nei contesti emergenziali, infatti, per un verso, è il frutto di una faticosa e lunga elaborazione giurisprudenziale, che ha progressivamente "normalizzato" il regime giuridico del potere d'ordinanza anche in punto di rispetto delle competenze degli enti territoriali, per l'altro, si giustifica in quanto il medesimo potere è incardinato all'interno del servizio nazionale di protezione civile, cioè è strutturato in modo da risultare conforme al principio autonomistico nel quadro complessivo degli strumenti – che costituiscono un «sistema»<sup>28</sup> – che l'ordinamento prevede per la gestione delle emergenze.

Dal primo punto di vista, vale la pena sinteticamente ricordare che per molti anni la dottrina ha considerato ondivaghi gli orientamenti della Corte in merito alla derogabilità, in condizioni di emergenza, del riparto di competenze costituzionalmente garantito<sup>29</sup>. Solo dopo la legge n. 225 del 1992, istitutiva del

---

<sup>27</sup> Punto 9 del *Considerato in diritto*, in cui si aggiunge significativamente che questo sarebbe «quanto successo, difatti, a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha *imposto (corsivo nostro)* l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire».

<sup>28</sup> Come recita l'art. 1, co. 1, del «Codice della protezione civile».

<sup>29</sup> Nella vasta bibliografia sul tema si vedano, almeno, i contributi di F. MERUSI, *Le catastrofi "ripartite"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1971, pp. 2319 ss.; F.C. RAMPULLA, *Gli interventi e la ripresa economica nelle zone colpite da calamità naturali*, in *le Regioni*, n. 2-3/1979, pp. 341 ss.; P. PINNA, *Le competenze regionali in "condizioni" di emergenza*, in *le Regioni*, n. 1-2/1984, pp. 146 ss.; ID., *Competenze regionali e situazioni di emergenza nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *le Regioni*, n. 5/1990, pp. 1416 ss.; S. BARTOLE, *La primarietà di valori costituzionali è giustificazione di interventi di emergenza*, in *le Regioni*, n. 6/1986, pp. 1284 ss.; V. ANGIOLINI, *Urgente necessità ed emergenza: la Corte costituzionale ci ripensa?*, in *le Regioni*, n. 6/1987, pp. 1572 ss.; ID., *«Emergenza» e interpretazione dei «diritti fondamentali»*, in *le Regioni*, n. 5/1990, pp. 1611 ss.; A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (premesse metodico-dogmatiche di una teoria giuridica)*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 199 ss.; F. TERESI, *Osservazioni minime su legislazione statale di emergenza e competenze regionali in materia urbanistica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1988, pp. 2523 ss.; A. CARIOLA, *Le ordinanze cautelari del ministro dell'ambiente e l'autonomia regionale: aspetti problematici*, in *le Regioni*, n. 5/1998, pp. 1213 ss.; F.S. SEVERI, *Un problema antico: la necessità come fonte*, in *le Regioni*, n. 6/1989, pp. 1782 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo*

«Servizio nazionale della protezione civile», la cui conformità a Costituzione è stata chiarita dalla Corte con la sentenza n. 418 del 1992, la giurisprudenza costituzionale è pervenuta a definire come tratto uniforme del regime giuridico delle ordinanze di protezione civile la capacità di derogare le competenze degli enti territoriali; facoltà che si estrinseca in atti legittimi solo se la compressione dell'autonomia regionale è, in concreto, proporzionata, ragionevole, non giunge ad annullare le competenze territoriali, di cui deve essere sempre rispettato il nucleo essenziale, ed appare, comunque, conforme al rispetto del principio di leale collaborazione<sup>30</sup>. Tutti parametri, quelli elencati, che sono suscettibili di valutazione sia nell'ambito del sindacato di costituzionalità della norma attributiva del potere d'ordinanza, sia in sede di controllo giurisdizionale amministrativo del contenuto della singola manifestazione del potere<sup>31</sup>.

Dal secondo punto di vista, invece, è utile rimarcare che l'art. 25, co. 1, dell'attuale «Codice della protezione civile», riprendendo e sviluppando la disciplina previgente<sup>32</sup>, prevede che le ordinanze siano adottate nei limiti e con le modalità indicate nella deliberazione dello stato di emergenza<sup>33</sup> e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento (cui si aggiunge il limite del diritto dell'Unione europea), nonché, per quanto qui di più prossimo interesse, «acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate». Il «Codice», dunque, consolida il ruolo di Regioni ed enti locali all'interno del servizio di protezione civile, prevedendo, tra le altre cose, che il sistema sia organizzato nel rispetto delle loro competenze<sup>34</sup>.

---

*senza modello*, in *le Regioni*, n. 5/1994, pp. 1333 ss.; G.P. DOLSO, *Sul principio cooperativo tra stato e regioni in situazioni di «emergenza»*, in *le Regioni*, n. 3/1996, pp. 552 ss.; ID., *Emergenza e regioni*, in *le Regioni*, n. 6/1996, pp. 1075 ss.; ID., *Emergenza, diritto alla salute e interesse nazionale*, in *le Regioni*, n. 6/1999, pp. 1158 ss.

<sup>30</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 127 del 1995, 39 del 2003, 222 e 284 del 2006, 105 e 169 del 2009, su cui, per una prima ricostruzione e l'indicazione di ulteriori riferimenti bibliografici, volendo, si può vedere A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 318 ss.

<sup>31</sup> Per chiarezza espositiva, cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 6809 del 2002 e Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 2426 del 2006.

<sup>32</sup> Contenuta nel «vecchio» art. 5 della legge n. 225 del 1992 e nell'art. 107, co. 1, lett. c), d.lgs. 112 del 1998.

<sup>33</sup> La quale, ai sensi dell'art. 107, co. 1, lett. b), d.lgs. 112 del 1998, deve avvenire «d'intesa con le regioni interessate».

<sup>34</sup> Cfr. artt. 3, co. 1, lett. b), e 11. Peraltro, tale consolidamento si è realizzato anche per effetto della prassi, attuativa già della legge del 1992, secondo cui, nel rispetto del principio di leale collaborazione, i Presidenti delle Giunte regionali sono stati di sovente nominati Commissari delegati per la gestione delle emergenze.

Grazie alla giurisprudenza (costituzionale e amministrativa) e all'istituzione del sistema nazionale di protezione civile, dunque, si è venuto strutturando un vero e proprio ordinamento per la gestione dei casi contingibili e urgenti che non possono essere fronteggiati con il diritto vigente, attraverso cui si è compiuto un percorso che a chi scrive è parso di poter definire di "normalizzazione dell'emergenza"<sup>35</sup>, proprio per alludere alla procedimentalizzazione e alla definizione dei limiti giurisprudenziali che hanno inalveato la potenziale eversività delle ordinanze *extra ordinem* del Governo (e, in particolare, quelle di protezione civile, ma il discorso vale anche per quelle sanitarie del Ministro della Salute) nel solco della Costituzione repubblicana. Un percorso costante e non privo di asperità che fa oggi ritenere, per un verso, superati molti dei dubbi sulla costituzionalità del potere d'ordinanza che sono stati prospettati dalla dottrina negli anni<sup>36</sup>, per l'altro, capitalizzati gli sforzi compiuti, sempre in sede scientifica, per fornire una interpretazione del fenomeno che fosse compatibile con il disegno costituzionale<sup>37</sup>.

È in questo contesto che si inserisce la sentenza n. 284 del 2006, citata dalla pronuncia in commento, ed è in questi sviluppi che va contestualizzato il divieto per il legislatore regionale di paralizzare gli effetti delle misure statali di gestione dell'emergenza, così come il conseguente effetto interdittivo che la Corte ricava da esso. Come si accennava, infatti, questo particolare aspetto della comprimibilità delle competenze degli enti territoriali per via contingibile e urgente si comprende e si giustifica nel quadro di un potere, quello *extra ordinem*, che ha ormai un regime giuridico ben definito, e conosciuto *a priori*, e nell'ambito di un modello di governo dell'emergenza che integra – oggi si direbbe, *by design* – le esigenze dell'autonomia.

<sup>35</sup> Cfr. A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza*, cit., *passim*.

<sup>36</sup> Si pensi, in particolare, alle note critiche di G.U. RESCIGNO (di cui si vedano *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in A. AZARA, E. EULA (diretto da), *Novissimo digesto italiano*, XII, UTET, Torino, 1965, pp. 90 ss., e *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità ed urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/1995, pp. 2189 ss.), di G. MARAZZITA (espresse in *Le ordinanze di necessità dopo la l. 225 del 1992 (Riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1996, pp. 519 ss., ma, soprattutto, in *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003) e di C. PINELLI (di cui si veda, almeno, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2009, pp. 317 ss.)

<sup>37</sup> Si pensa, in particolare, a quelli compiuti da Alessandro Pizzorusso in base al modello della delegificazione (cfr. A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro Italiano, Roma, 1984, pp. 640 ss.) e a quelli di Roberto Cavallo Perin fondati sull'idea del rinvio a tutte le facoltà derogatorie che la legge attribuisce alla p.a. (R. CAVALLO PERIN, *Giudici ordinari e collaudo di opere pubbliche*, in *Il Foro Italiano*, n. III/1989, p. 117, ma, soprattutto, ID., *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990).

Il rilievo non è secondario perché queste due condizioni assicurano che, salvo il controllo giurisdizionale, le condizioni di compatibilità costituzionale delle limitazioni alle competenze delle Regioni siano definite in base a uno schema generale e astratto, secondo ragionevolezza, proporzionalità e leale collaborazione.

Lo stesso non si può dire, invece, delle compressioni che le autonomie subiscono per effetto dei decreti-legge (e dei relativi d.P.C.M.) che lo Stato ha adottato, secondo la motivazione della sentenza, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva nella materia, non trasversale, della «profilassi internazionale». Nel caso della gestione emergenziale fondata sul singolo o sui singoli decreti-legge e sulle loro misure attuative, infatti, le svariate pretese regolative che la Costituzione avanza in tema di competenze degli enti territoriali risultano prive di tutela «a monte» e restano affidate alla legittimità della singola gestione, in un quadro del tutto inedito in cui non valgono tutte le coordinate normative e giurisprudenziali sulle ordinanze di protezione civile. Aspetti emblematici, in questo senso, sono, da un lato, il venir meno del presidio costituito dal divieto per il legislatore statale di annullare le competenze regionali, dall'altro, la paralisi dell'operatività del principio di leale collaborazione.

Sul primo punto, infatti, la sentenza conclude che, per effetto dell'esercizio della competenza legislativa sulla «profilassi internazionale», «ogni decisione in tale materia» è rimessa allo Stato, salvi solo gli spazi lasciati espressamente alle Regioni. Sul secondo, analogamente, la Corte nega che, essendo i decreti-legge espressione della funzione legislativa, lo Stato sia tenuto a rispettare la leale collaborazione e conclude che, comunque, essa si può considerare soddisfatta dalla previsione che i d.P.C.M. siano preceduti dal parere dei Presidenti delle Regioni o da quello del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome<sup>38</sup>. Ma, in forza del prima ricordato regime, se il Governo avesse deciso di procedere applicando il sistema di protezione civile, per un verso, il nucleo essenziale delle competenze legislative regionali non avrebbe potuto essere compresso, dall'altro, sarebbe stata necessaria l'intesa su ogni provvedimento contingibile e urgente.

5. La scelta di procedere con un sistema di misure normative *ad hoc*, avallato dalla sentenza in commento nella sua inedita strutturazione (d.l./d.P.C.M.), ha, dunque, determinato indubbi effetti lesivi dell'autonomia regionale, che potevano essere mitigati dal ricorso al potere *extra ordinem* del Governo. Ma v'è di più. Questa decisione politica, infatti, ha messo sotto *stress* il sistema delle fonti anche sotto ulteriori profili. In particolare, ha imposto delle non irrilevanti torsioni al decreto-legge, che, nella concatenazione normativa con i d.P.C.M., ha manifestato grave

---

<sup>38</sup> Punti 12 e 17 del *Considerato in diritto*.

sofferenza sia sul piano della sua funzione di previsione generale e astratta, sia su quello della sua natura provvedimentale.

Dal primo punto di vista, il modello d.l./d.P.C.M. “funzionava” sulla capacità dei primi di tipizzare le misure adottabili con i secondi, ma tale capacità si è scontrata inevitabilmente con la contingibilità e urgenza della fattispecie emergenziale, che non permette di definire univocamente ed *ex ante* le misure necessarie, anche perché queste possono cambiare con l’evoluzione dell’emergenza in corso, proprio come la sentenza sottolinea<sup>39</sup>. E infatti, come è stato già evidenziato<sup>40</sup>, la decretazione d’urgenza, che doveva essere fonte istitutiva e limitativa del potere, si è, invece, spesso trasformata in uno strumento di “sanatoria” e tipizzazione *ex post* delle misure che erano state nel frattempo già adottate con i d.P.C.M., evidentemente andati ben al di là della mera attuazione dei decreti-legge stessi<sup>41</sup>.

Dal secondo punto di vista, anche ove la decretazione d’urgenza, pur con tutte le difficoltà evidenziate, è rimasta sul piano della previsione generale e astratta delle misure e dell’istituzione e limitazione del potere *pro futuro*, l’uso della fonte quale atto legittimante e tipizzante i successivi provvedimenti attuativi ha innescato una tendenza a diluire, fino quasi a disperdere, quella natura provvedimentale che rende, invece, il decreto-legge proprio lo strumento idoneo a intervenire su tutti gli aspetti collegati (ma non per questo meno importanti) alla stretta gestione dell’emergenza, che vanno dallo stanziamento di risorse aggiuntive alla previsione di misure economiche, dal contenimento degli effetti sociali ed economici della crisi alla disciplina del rientro nell’ordinarietà.

In estrema sintesi, allora, la decisione di utilizzare il decreto-legge come fonte istitutiva e limitativa del potere di adottare successivi d.P.C.M., non solo ha evidenziato i limiti di ogni tipizzazione e lo ha allontanato dalla logica del provvedere, ma in quella logica ha introdotto un evidente vizio di coerenza interna. Infatti, delle due l’una: o il decreto-legge ha contenuto generale e astratto e, allora, viene sottoposta a torsione la sua propria dimensione provvedimentale; oppure il decreto-legge reca direttamente le singole misure e, allora, i successivi d.P.C.M.

---

<sup>39</sup> Vedi *supra*, § 4, part. nota 27.

<sup>40</sup> A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020, pp. 326 ss.

<sup>41</sup> Emblematico il caso dell’attribuzione del potere al Ministro della Salute di individuare il regime dei divieti vigente nelle varie Regioni attraverso i ben noti “colori”, perché la collocazione delle Regioni nelle zone “rosse”, “arancioni” o “gialle” tramite ordinanza ministeriale viene inizialmente prevista con il d.P.C.M. del 3 novembre 2020, mentre, solo successivamente, è intervenuto il d.l. 9 novembre 2020, n. 149, che ha dato copertura legislativa al potere in questione, modificando in tal senso il d.l. 16 maggio 2020, n. 33 (art. 1, co. 16-*bis*).

rischiano di perdere la propria ragion d'essere, come sembra essere accaduto in tutti i casi in cui essi si sono limitati a riprodurre l'elenco di interventi già previsti in sede di decretazione d'urgenza<sup>42</sup>.

Alla luce di quanto fin qui evidenziato, pare a chi scrive di poter dire che l'aver voluto valorizzare al massimo la straordinarietà del caso – e, quindi, la necessità di procedere alla gestione dell'emergenza attraverso un sistema delle fonti specificamente introdotto per essa – abbia prodotto una “mela avvelenata”, che è consistita, da un lato, nel comprimere l'autonomia regionale più di quanto sarebbe stato possibile e necessario se si fosse fatto ricorso alle “fonti”<sup>43</sup> di protezione civile, dall'altro, nel porre sotto forte tensione lo strumento del decreto-legge, che, nella dinamica normativa in cui è stato unito ai d.P.C.M., è finito “dilaniato” tra la sua funzione di previsione generale e astratta e la sua natura provvedimentale.

Da questo angolo visuale, pare che davvero poco giovi alla ricostruzione giuridica del fenomeno il già citato riferimento – che la sentenza effettua per giustificare la deroga al sistema delle fonti di protezione civile – alla circostanza che si tratti di «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari». Sembra, infatti, che qui la Corte si unisca al mantra, diffuso non solo nel mondo politico e sanitario, per cui “questa sarebbe la prima volta” e qualcosa del genere “non sarebbe mai successo prima”. Sul punto si ritiene di dover dire che ogni nuova catastrofe, o ogni catastrofe con effetti particolarmente pronunciati, può rappresentare la “prima volta”, ma ciò non toglie nulla al dato storicamente consolidato che la tollerabilità costituzionale delle misure emergenziali in relazione al principio autonomistico (ma il discorso potrebbe estendersi al rispetto dei diritti fondamentali) non varia perché si appalesa una nuova morfologia o sintomatologia dell'emergenza, perché essa è, come si è evidenziato, un dato in larga parte estrinseco al contesto fattuale e strutturalmente problematico rispetto a tutti i casi contingibili e urgenti. E ciò è tanto vero che, appunto storicamente, l'ordinamento ha reagito a questo stato di cose attraverso un percorso che, come si è detto, ha progressivamente “normalizzato” la gestione delle emergenze compensando la

---

<sup>42</sup> In una prospettiva differente, si è sostenuta la «fungibilità sostanziale» tra d.l. e d.P.C.M., già a partire dalla coincidenza temporale di adozione del d.l. 6/2020 e del d.P.C.M. 23 febbraio 2020: sul punto cfr. G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *le Regioni* n. 4/2020, pp. 757 ss., che muovono il loro ragionamento da alcuni dubbi di legittimità relativi non solo al d.l. 6/2020 ma anche all'impianto del successivo d.l. 19/2020, «poiché esso lascia al Presidente del Consiglio un'amplissima scelta dal punto di vista sia del contenuto (sono elencate trenta «misure» fra le quali il d.P.C.M. può scegliere) sia dell'ambito territoriale».

<sup>43</sup> La tesi secondo cui le ordinanze di protezione civile sono classificabili alla stregua di fonti dell'ordinamento è di recente sostenuta da E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna, 2019.

capacità delle misure *extra ordinem* di comprimere le competenze territoriali (e le libertà fondamentali) con la procedimentalizzazione, *ex ante* e in astratto, del potere (si pensi all'intesa richiesta dal legge del 1992 e, poi, dal «Codice») e con la ricostruzione giurisprudenziale, quindi *ex post* e in concreto, di un articolato quadro di limiti volto a garantire la complessiva adeguatezza e proporzionalità degli interventi emergenziali: percorso che, non a caso, come detto, ha portato alla strutturazione del sistema nazionale di protezione civile.

6. Non sono poche, allora, le ragioni che rendono problematica, dal punto di vista del diritto costituzionale, la deroga complessiva al sistema delle fonti dell'emergenza in materia di protezione civile. Per tale motivo avrebbe forse potuto meritare diversa considerazione in punto di ragionevolezza – ove il profilo fosse stato adeguatamente eccepito – la richiesta, avanzata dalla difesa regionale, che la Corte sollevasse dinanzi a sé questione di costituzionalità dei “decreti-legge Covid-19” per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. Alla luce di quanto fin qui evidenziato, infatti, si potevano ravvisare due distinti argomenti per sostenere che la deroga al sistema di protezione civile sia stata praticata dal Governo in maniera irragionevole (*rectius*, in modo irragionevolmente lesivo dell'autonomia regionale).

Il primo, dirimente, è che ammettere la *libera* derogabilità del sistema di fonti recato dal «Codice» significa negare in radice la logica stessa della strutturazione di un modello normativo di gestione dell'emergenza. E ciò per l'evidente ragione che non ha senso istituire e limitare, in via generale e astratta, un potere e indicare in quali fattispecie esso può essere attivato, se poi le norme attraverso cui si compie questa operazione sono considerate liberamente derogabili, per via fattuale e senza alcuna motivazione, attraverso prassi parallele rimesse alla discrezionalità, se non all'arbitrio, del Governo. Per delineare la posizione del «Codice» rispetto alle fonti dell'emergenza si potrebbe anche ricorrere alla categoria della gerarchia logica<sup>44</sup>, tipica di tutte le norme sulla produzione giuridica e che, come noto, viene diffusamente invocata dalla dottrina – e, nella sostanza, utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale – per contrastare l'illegittimità di molte prassi elusive della legge n. 400 del 1988, come, ad esempio, quella della disomogeneità degli emendamenti introdotti in sede di conversione<sup>45</sup> (su cui è, come noto, intervenuta Corte cost., sent. n. 22 del 2012, in una questione avente ad oggetto proprio la l. n.

---

<sup>44</sup> R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 165 ss.

<sup>45</sup> Cfr. *ex multis*, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, Roma, 2007, pp. 41 ss.

2251992), quella delle deleghe atipiche<sup>46</sup>, quella della c.d. “fuga dal regolamento”<sup>47</sup> e quella degli stessi d.P.C.M.<sup>48</sup>.

Il secondo argomento è che, in ogni caso, la deroga al potere d’ordinanza in materia di protezione civile dovrebbe ritenersi preclusa quando il Governo stesso ha inteso, come nel caso della vicenda in esame, integrare il presupposto giuridico della sua attivazione, ovvero la deliberazione dello stato di emergenza. Indipendentemente dalla disputa circa la correttezza della tesi che considera tale deliberazione un atto politico, e quindi insindacabile<sup>49</sup>, non pare si possa dubitare del fatto che essa deve primariamente avere ad oggetto proprio la qualificazione giuridica della situazione contingibile e urgente come insuscettibile di essere fronteggiata con i mezzi legislativi ordinari e, conseguentemente, come «evento» che, per natura ed entità (nello spazio e nel tempo), deve essere trattato ai sensi degli artt. 24 e ss. del «Codice». Da ciò discende che, una volta deliberato lo stato di emergenza, per ricorrere a strumenti normativi diversi, si imporrebbe la revoca dello stesso o, per lo meno, la specifica motivazione, nei preamboli dei decreti-legge che pretendono di inaugurare una prassi alternativa per la medesima emergenza, delle ragioni giuridiche e fattuali della deroga apportata alla gestione codicistica.

7. In conclusione, pare di poter dire che, nel raggiungere la condivisibile soluzione che la gestione della pandemia non potesse essere frazionata sul territorio regionale per effetto di interventi legislativi tesi a paralizzare l’operatività delle misure statali, la motivazione della sentenza fornisce un inquadramento della disciplina dettata dal Governo che costituisce un esplicito avallo della decisione di derogare l’intero impianto del potere d’ordinanza previsto dal «Codice della protezione civile». Questa *libera* derogabilità ha, però, posto le premesse per alcune conclusioni che

---

<sup>46</sup> Cfr., per tutti, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, pp. 1 ss.

<sup>47</sup> Cfr., *ex multis*, A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2008, pp. 5075 ss. e V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011, pp. 1 ss.

<sup>48</sup> Cfr. *ex multis*, V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, pp. 1 ss. e D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Federalismi. Focus fonti*, n. 3/2018, pp. 2 ss.

<sup>49</sup> Così G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell’attuale ordinamento costituzionale*, in *Rivista AIC*, 9 ottobre 2008, p. 11. *Contra*, alla luce della giurisprudenza amministrativa, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 117 ss., che sostiene la tesi contraria.

non solo sottopongono a torsioni difficilmente tollerabili lo strumento della decretazione d'urgenza, ma appaiono anche lesive dell'autonomia regionale, più di quanto non apparisse strettamente necessario, soprattutto in relazione all'interpretazione della «profilassi internazionale» come materia non trasversale, alla comprimibilità del nucleo essenziale delle competenze regionali, al rispetto del principio di leale collaborazione (nella forma dell'intesa, per quanto "debole").

Difficile dire se le scomposte e conflittuali reazioni di numerose Regioni alla gestione della pandemia basata sui d.l./d.P.C.M.<sup>50</sup> si sarebbero verificate anche nel caso in cui il Governo avesse fatto esclusivo ricorso alle "fonti" di protezione civile e avesse, quindi, operato nell'ambito di un sistema maggiormente rispettoso delle prerogative regionali. Così come non è agevole immaginare se i «difetti di funzionamento dei moduli di coordinamento tra i diversi livelli di governo»<sup>51</sup> che hanno caratterizzato l'esperienza si cui si è fin qui riflettuto sarebbero risultati attenuati se ci si fosse mantenuti in un quadro normativo già sperimentato e collaudato.

Possibile, invece, notare che, anche senza pervenire alla dichiarazione d'incostituzionalità dell'inedito modello normativo introdotto a livello nazionale, la Corte avrebbe potuto omettere di sancirne la piena autonomia, magari riconducendolo per via interpretativa al consolidato statuto del potere *extra ordinem* del Governo<sup>52</sup> ed evitando, così, di "declassare" il sistema di protezione civile, e con esso il regime giuridico faticosamente costruito dall'ordinamento per "normalizzare" il potere d'ordinanza, al rango di una opzione *liberamente* derogabile dal legislatore statale.

---

<sup>50</sup> Si veda sul punto la prassi analizzata da E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020, 394 ss.

<sup>51</sup> Come li definisce F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020, p. 334.

<sup>52</sup> Come, ad esempio, proposto in dottrina da E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, pp. 75 ss.