COVID-19
COME CAMBIA IL RAPPORTO STATO-REGIONI: ISTRUZIONI PER LA FASE DUE

A cura del Centro Studi di FB & Associati

Scheda-Focus **Roma, maggio 2020**

Introduzione

Tra i temi della "quotidianità politico-istituzionale" toccati dal Covid19, quelli del **Titolo V della Costituzione e del rapporto tra Stato e Regioni** potrebbero risentire, anche in futuro, degli effetti dell'emergenza sanitaria e ripresentarsi con **modalità nuove nel corso della fase due**.

Nel contesto emergenziale del Covid19, infatti, uno degli aspetti particolarmente rilevanti e che presumibilmente rimarrà, anche nel prossimo futuro, al centro del dibattito politico, consiste nel **rapporto tra Stato e Regioni con riferimento alla gestione del Covid19 e, in particolare, nel rapporto tra i provvedimenti nazionali e regionali per il contrasto della pandemia.**

L'imponente produzione normativa nazionale e regionale ha, infatti, mostrato quando e quanto **le competenze centrali e locali** siano astrattamente in grado di **completarsi, opporsi, accavallarsi o scontrarsi**. Le **ordinanze dei governatori**, a volte coerenti con l'impianto normativo nazionale, a volte in aperto conflitto, e la **posizione di alcuni di essi** hanno caratterizzato il dibattito politico nel corso della fase più acuta della pandemia.

Muovendo da queste premesse, l'Analisi del Centro Studi di FB&Associati, la prima società di lobbying e advocacy fondata in Italia nel 1996, esamina la **produzione normativa regionale**, nell'ottica di identificare le **motivazioni che hanno spinto i governatori locali** a disporre limitazioni sui rispettivi territori e in che misura tale produzione è apparsa in contrasto o in sovrapposizione con quella di carattere nazionale.

Tra i molti aspetti rileva, innanzitutto, la **legislazione concorrente tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute** (art. 117, terzo comma, Cost.) e quella **esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale** (art. 117, secondo comma, lett. q), Cost.), che non può che essere esaminata alla luce della **esclusiva competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza** (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.) e della **"sovra competenza" dello Stato** in caso "*di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*" (art. 120, secondo comma, Cost.).

Abstract

Per la prima volta nella storia del nostro Paese, in 100 giorni il Governo ha adottato oltre 200 provvedimenti, dai decreti-legge ai d.P.C.M., dalle ordinanze del Ministro della Salute a quelle del Capo della Protezione Civile, oltre ai decreti ministeriali che hanno affrontato specifiche tematiche di competenza di specifici dicasteri.

Le Regioni, allo stesso modo, hanno adottato – a volte sin dall'insorgenza dei primi casi di Covid19 – provvedimenti contingibili e urgenti, volti al contrasto della diffusione epidemiologica che, **nel periodo compreso tra il 24 febbraio ed il 25 aprile, ammontavano a 468**.

All'incremento della produzione normativa, corrisponde una parallela **espansione delle competenze di alcuni decisori** e **l'incremento dei soggetti abilitati a decidere**, disporre o coordinare e, conseguentemente, dei **livelli decisionali** (commissari straordinari *ad acta, task force* nazionali e locali, comitati di esperti, etc.).

La successione temporale e il contenuto dei provvedimenti regionali hanno costituito, costituiscono e costituiranno uno dei più imponenti ***stress test* del Titolo V della Costituzione repubblicana** nella misura in cui hanno mostrato come provvedimenti "contingibili ed urgenti" nazionali e regionali possono **generare frizioni in settori di grande rilevanza economica e sociale** (imprese, trasporti, scuole, *etc.*).

Sebbene le **Regioni più prolifiche** di normative siano state **Abruzzo, Toscana e Campania,** dallo studio emerge che generalmente – e paradossalmente – le **Regioni meno colpite dal Covid19 hanno prodotto un numero maggiore di provvedimenti.**

Ancora, se da un lato alcuni governatori hanno sostenuto che **il contenimento dei casi sarebbe dovuto proprio alle maggiori restrizioni imposte**, dall'altro sembrerebbe che **Regioni omologatesi alle restrizioni del governo centrale siano riuscite a limitare**, comunque, il **numero dei contagi**.

Questo il quadro che emerge da un'analisi della **produzione normativa regionale nei periodi di produzione degli oramai noti d.P.C.M.**[1]

Produzione normativa e mappa dei contagi…

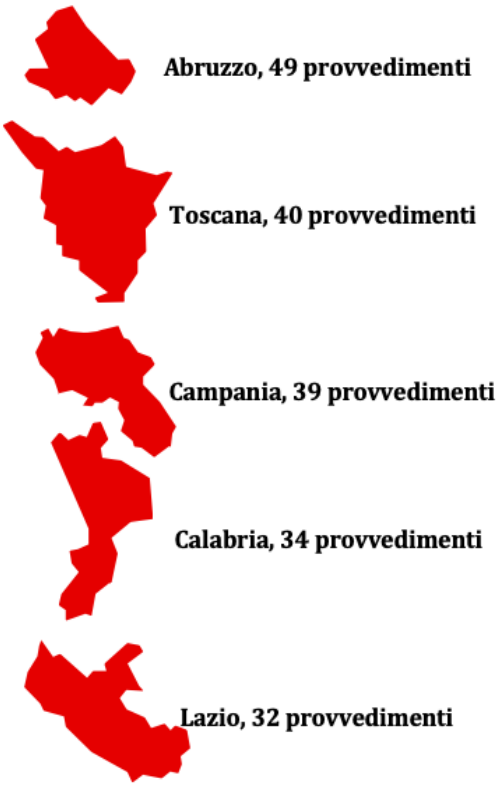
Nel periodo di adozione e vigenza dei d.P.C.M. da parte del Governo, le **Regioni hanno parallelamente emanato i propri provvedimenti per il contrasto al Covid19**.

Regione	provvedimenti periodo 24 febbraio – 8 marzo	provvedimenti periodo 9 marzo ("iorestoacasa") – 21 marzo	provvedimenti periodo 22 marzo – 31 marzo	provvedimenti periodo 1° aprile – 25 aprile	Totale
Abruzzo	3	9	9	28	49
Basilicata	1	6	4	6	17
Calabria	3	11	9	11	34
Campania	8	11	7	13	39
Emilia-Romagna	3	8	2	5	18
Friuli-Venezia Giulia	3	3	2	5	13
Lazio	3	9	7	13	32
Liguria	5	5	5	8	23
Lombardia	2	1	2	4	9
Marche	3	10	3	7	23
Molise	3	7	2	10	22
Piemonte	4	1	1	7	13
P. Bolzano	1	2	4	8	15
P. Trento	4	4	2	9	19
Puglia	5	5	-	9	19
Sardegna	2	5	4	6	17
Sicilia	1	4	5	5	15
Toscana	6	8	4	22	40
Umbria	2	5	5	9	21
Valle d'Aosta	-	5	3	8	16
Veneto	2	6	-	6	14
21	**64**	**125**	**80**	**199**	**468**[2]

A prima vista sembrerebbe che i governatori delle **Regioni abbiamo esercitato le facoltà di emanare ordinanze contingibili ed urgenti per contrastare il contagio**, tenuto conto che questa dovrebbe essere, in punta di diritto, la motivazione alla base dei provvedimenti.

[1] In quest'ottica, i periodi di interesse sono quelli compresi tra:

- **24 febbraio e 8 marzo**, in concomitanza, quindi, con i primi d.P.C.M. recanti disposizioni restrittive limitate prima alla c.d. "zona rossa" e poi alle regioni del nord Italia;
- **9 e 21 marzo**, in concomitanza, quindi, con i d.P.C.M. c.d. "iorestoacasa" e di inizio del c.d. "*lockdown*";
- **22 e 31 marzo**: in concomitanza con il d.P.C.M. che ha disposto la sospensione di attività economiche non necessarie;
- **1° e 25 aprile** (termine rilevazione): in concomitanza con i d.P.C.M. di proroga del c.d. "*lockdown*" e fino al d.P.C.M. relativo alla c.d. "fase 2".



Tra le Regioni che hanno inteso intervenire sensibilmente per contrastare il diffondersi del Covid19 sui propri territori, **Abruzzo, Toscana, Campania, Calabria e Lazio hanno superato le 30 ordinanze,** distanziando di molto le altre Regioni che hanno contenuto la loro produzione normativa al di sotto della "soglia psicologica" dei 30 provvedimenti.

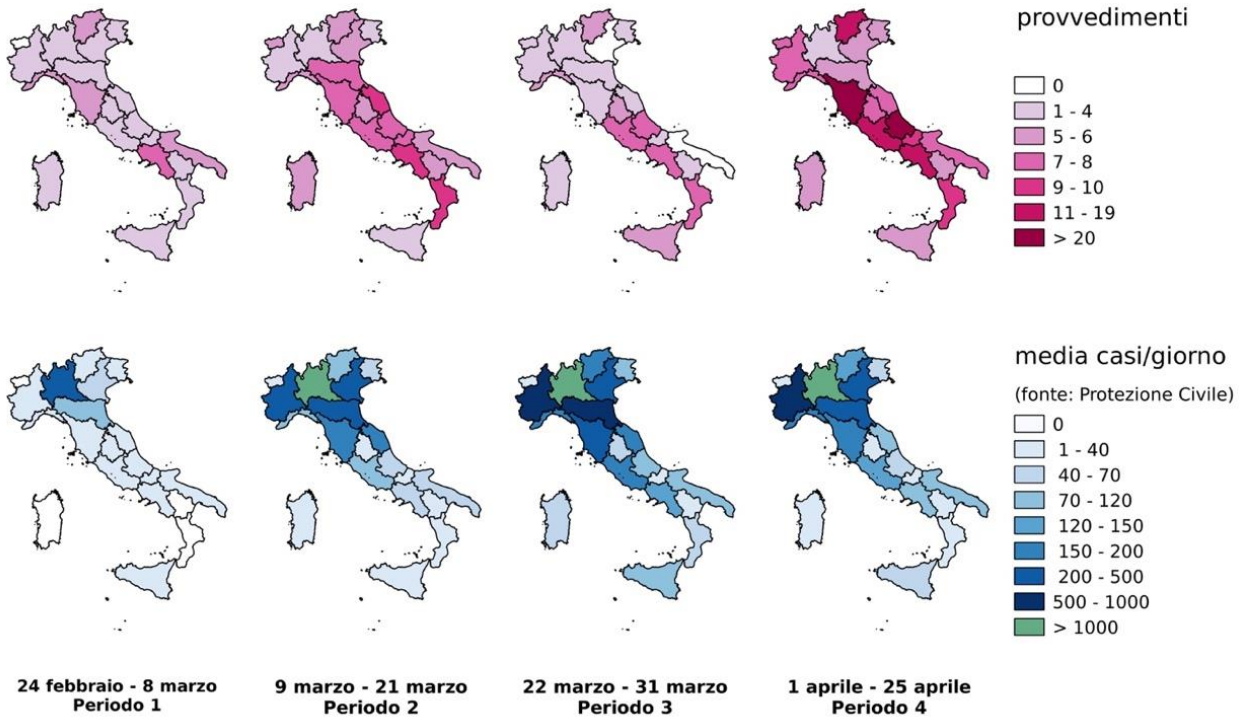
La logica necessità di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti per contrastare il fenomeno pandemico lascerebbe legittimamente intendere che Regioni più colpite dal Covid19 abbiano adottato un maggior numero di provvedimenti restrittivi.

La proattività di queste 5 Regioni è, tuttavia, il primo indice di un fenomeno peculiare che si è inteso approfondire, anche tenendo conto che, secondo le stime del dipartimento della protezione civile, le Regioni maggiormente colpite dal Covid19 sarebbero quelle del nord Italia.

Quello del **rapporto tra provvedimenti e casi di contagio da Covid19**.

…un rapporto inverso.

In questa rappresentazione sono messi a confronto la **quantità di provvedimenti ed il numero di contagi per Regione.**



Salve alcune eccezioni, è evidente che le **Regioni meno colpite dal Covid19 abbiano prodotto un numero maggiore di provvedimenti.**

In tal senso **potrebbe sembrare che i provvedimenti regionali costituiscano uno strumento** di **"tutela anticipata",** o che, comunque, la loro adozione non sia stimolata (o giustificata?) da un effettivo aumento del fenomeno pandemico, in controtendenza rispetto a quelli nazionali.

Esaminando, poi, nel merito i provvedimenti regionali, se ne ricavano **evidenze tra loro assai differenti.**

A fianco di atti **a volte anticipatori** delle iniziative governative, come nel caso dell'ordinanza n. 10 della regione Campania che ha disposto – un giorno prima del Governo centrale – la sospensione dell'attività dei barbieri, si rinvengono provvedimenti **di difficile connessione con le evoluzioni della normativa nazionale**, come nel caso delle molteplici ordinanze regionali che hanno imposto l'obbligo di autoisolamento per i soggetti provenienti dalla c.d. "zona rossa", poi estesa a tutto il territorio nazionale.

Questo obbligo di autoisolamento o quarantena è stato uno strumento, peraltro, largamente utilizzato dalle Regioni, tenuto conto che ben **12 governatori ne hanno fatto ricorso**[2]..

Ancora, sono state emanate ordinanze recanti disposizioni **più restrittive di quelle nazionali**, come nel caso della regione **Lazio che ha previsto gli orari di apertura al pubblico dei supermercati** o nel caso della **Campania**, che– in controtendenza rispetto alle altre Regioni – **ha vietato per lungo tempo la consegna a domicilio del cibo tramite i c.d. *rider*.**

Un ultimo *cluster* di provvedimenti è costituito da quelli di sostanziale trasposizione del **contenuto dei provvedimenti nazionali.**

C'è da dire che questo ultimo fenomeno sembrerebbe potersi **ricondurre ad un desiderio di manifestare e sottolineare la presenza, incisiva, delle Regioni più che ad una effettiva esigenza normativa.**

Conclusioni

In conclusione, la produzione normativa delle Regioni **non sembrerebbe aver seguito una logica connessa all'aumento dei casi di Covid19.**

Questa prima evidenza è tanto più importante se si tiene conto che, viceversa, uno dei **principi dell'azione di governo** per contrastare il virus è stato quello di **assumere decisioni sulla base di una costante e serrata interlocuzione con il Comitato tecnico-scientifico** istituito a Palazzo Chigi, che avrebbe sostenuto con evidenze scientifiche le difficili restrizioni imposte sul territorio nazionale.

La gestione dell'emergenza è stata, quindi, **declinata differentemente tra Stato e Regioni,** non senza effetti sulla tenuta politica della maggioranza di Governo.

In questo quadro appare **utile interrogarsi circa le future evoluzioni del rapporto Stato-Regioni**, tenuto conto che **questo tema potrebbe rimanere alla base del dibattito politico istituzionale del Paese.**

Infatti, se è possibile che un confronto politico e istituzionale concernente il Titolo V della Costituzione (e le lamentate criticità da esso nascenti) possa essere di là da venire, è noto che **la definizione delle**

---

2 Nel dettaglio, **l'8 marzo** hanno disposto **l'obbligo di autoisolamento** Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche (in data 10 marzo), Molise, Puglia, Sardegna (l'8 marzo con riferimento agli arrivi dalla c.d. "zona rossa" e il 9 marzo con riferimento ad ogni ingresso in Regione), Sicilia e Toscana (l'8 marzo con riferimento agli arrivi dalla c.d. "zona rossa" e l'11 marzo con riferimento ad ogni ingresso in Regione).

modalità di pianificazione, prima, e realizzazione, poi, della c.d. "fase due" costituiscono il tema di maggior frizione, anche interno alla maggioranza, tra governo centrale e governi locali.

Ed è proprio sulle possibili iniziative normative che scandiranno il "**calendario delle riaperture" che il confronto tra governo centrale ed enti locali si è acceso**.

In tal senso è esemplare il caso del **Partito Democratico**, al cui interno si sono confrontate, ad esempio, le posizioni del Presidente della Regione Campania, Vincenzo **De Luca**, e del Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano **Bonaccini**, che hanno proposto approcci differenti per il "ritorno alla normalità".

Non c'è dubbio, poi, che le **forze di opposizione** abbiano svolto un ruolo in questo serrato confronto, ruolo stigmatizzato dall'iniziativa dei **governatori** di Lombardia, Piemonte, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Calabria, Basilicata, Abruzzo, Molise, Abruzzo e della provincia autonoma di Trento che hanno **scritto al Presidente della Repubblica**.

Istruzioni per la fase due

Se la **fase uno**, quella di maggiore crisi, ha comprensibilmente mostrato una serie di **criticità nel rapporto tra Stato e Regioni** in considerazione dell'articolato sistema di competenza previsto dalla Carta Costituzionale, le **forze centripete** di alcuni governatori rischiano di rendere quantomeno **difficile la gestione della fase due.**

L'iniziativa della Presidente della Regione Calabria di una riapertura anticipata di bar e ristoranti con servizio al tavolo, e il conseguente annullamento – da parte del TAR Calabria – di parte dell'ordinanza regionale, è stata il **primo esempio** della difficoltà di assicurare una ripresa quanto più omogenea possibile.

Il Governo ha, peraltro, già reso note le proprie intenzioni circa il coordinamento delle politiche nazionali e regionali, prevedendo con il **D.P.C.M. del 26 aprile un meccanismo di valutazione dell'andamento della curva epidemiologica** per consentire interventi d'urgenza, anche su specifici territori.

Alle Regioni verrà, quindi, richiesto di **adottare provvedimenti giustificati da oggettive diminuzioni** (o aumenti) dei casi di Covid19, così da calibrare le riaperture sulla base del **rischio epidemiologico** e del **principio di precauzione** che, come ricordato dal TAR Calabria lo scorso 9 maggio, "***deve guidare l'operato dei poteri pubblici in un contesto di emergenza sanitaria*** *quale quello in atto, dovuta alla circolazione di un virus, sul cui comportamento non esistono certezze nella stessa comunità scientifica*".

Al **principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni**, verrà presumibilmente affidato il compito di dirimere i contrasti che potrebbero sorgere, anche nella fase due, tra competenze esclusive e concorrenti degli attori dell'arena decisionale.