



7 APRILE 2021

Due “nuove” rondini... fanno
primavera? Considerazioni su recenti
tendenze del regionalismo italiano

di Massimo Rubechi

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Due “nuove” rondini... fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*

di Massimo Rubechi

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Abstract [It]: Il saggio affronta il tema del primo impiego di due strumenti introdotti nel nostro ordinamento dalla l. n. 131 del 2003 (cd. Legge La Loggia) che in casi estremi attribuiscono allo Stato centrale delle prerogative rafforzate: la sospensiva di una legge in sede di giudizio di legittimità costituzionale e il potere sostitutivo nei confronti di un atto normativo. I due strumenti, già astrattamente impiegabili da un ventennio, hanno trovato una loro prima applicazione a pochi mesi di distanza l'uno dall'altro nel contesto della gestione della crisi pandemica da Covid-19, quando le esigenze di una gestione unitaria sono emerse in tutta la loro necessità. Anche alla luce della sentenza n. 37 del 2021, che ha seguito la sospensiva, tale tendenza è stata confermata, avendo risolto un conflitto di competenze fra stato e regioni tramite l'individuazione di un titolo competenziale statale esclusivo quale la profilassi internazionale. La situazione di incompiutezza del nostro regionalismo, dal punto di vista dell'assenza di una clausola di supremazia che, a talune condizioni, garantisca una gestione unitaria di interessi infrazionabili, potrebbe lasciare presagire che queste due novità possano trovare un seguito formalmente o sostanzialmente analogo.

Abstract [En]: The essay deals with the very first application of two instruments, provided by law n. 131/2003 (the so called “Legge La Loggia”), attributing strengthened prerogatives to central State: legislative abeyance in judicial review and substitutive power in law making. Unused for almost twenty years, these tools have been both used, for the first time, over the past few months in the Covid-19 pandemic crisis, when the need for unitary policy strongly came out. Such trend has been confirmed by sentence 37/2021, the one following the abeyance, where a conflict of competence between the State and the Regions have been settled through a State exclusive competence as international prophylaxis. Facing the absence of a supremacy clause able to guarantee unitary policy for indivisible interests, it is probably predictable that, in the incomplete Italian regionalism, those two innovations will have a formally or substantially similar sequel.

Parole chiave: Stato; regioni; potere sostitutivo legislativo; sospensiva in sede di giudizio di legittimità costituzionale; clausola di supremazia; profilassi internazionale; interesse nazionale

Keywords: State; Regions; substitutive power in law making; legislative abeyance in judicial review; supremacy clause; international prophylaxis; national interest

Sommario: 1. Due novità importanti, nel contesto di un regionalismo incerto. 2. Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione Puglia: il decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86. 3. L'applicazione dell'istituto della sospensiva di una legge regionale da parte della Corte costituzionale: l'ordinanza n. 4 del 2021. 4. Considerazioni tendenziali e (in parte) primaverili, anche alla luce della sentenza n. 37 del 2021.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Due novità importanti, nel contesto di un regionalismo incerto

Nel corso degli ultimi sei mesi, il rapporto fra lo Stato e le regioni è stato caratterizzato da due *prime* applicazioni di istituti già presenti nel nostro ordinamento da un ventennio. La gestione della pandemia di Covid-19 che ha colpito il nostro paese ha messo infatti a dura prova, tra le altre cose, anche il sistema delle autonomie territoriali e il coordinamento fra i poteri dei diversi livelli di governo nella gestione dell'emergenza, dinnanzi alla necessità di far fronte in tempi rapidi e in maniera coordinata alle mutevoli esigenze connesse¹.

I due istituti cui ci si riferisce sono il potere sostitutivo dello Stato e il potere di sospensione di una legge regionale da parte della Corte costituzionale. Entrambi disciplinati, nelle loro concrete modalità applicative, dagli articoli 8 e 9 della c. legge La Loggia (l. 5 giugno 2003, n. 131), sono stati configurati sin dalle origini come strumenti di gestione straordinaria dei rapporti fra lo Stato e le regioni: probabilmente il più evidente motivo che spiega perché ambedue abbiano trovato applicazione solo in questo momento storico così incerto e delicato.

Più nel dettaglio, l'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 ha procedimentalizzato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni disciplinato dall'articolo 120, comma secondo della Costituzione, mentre l'articolo 9 si è occupato di armonizzare il regime delle impugnative con il nuovo art. 127 della Costituzione, anche introducendo importanti innovazioni alla legge 11 marzo 1953, n. 87 del 1953, quale la stessa sospensiva delle leggi.

Nel luglio del 2020 è stata data prima applicazione dell'articolo 8 della legge con riferimento ad una sostituzione legislativa nei confronti della regione Puglia; nel gennaio del 2021, a poco meno di sei mesi di distanza, all'articolo 9, la Corte costituzionale ha esercitato il potere di sospendere una legge della regione Valle d'Aosta.

L'istituto del potere sostitutivo e della sospensiva sono certamente molto diversi fra loro, se non altro perché il primo è attivabile direttamente dal governo, il secondo solo in subordine rispetto alla decisione della Corte costituzionale. La dottrina, tuttavia, già all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 131, rilevò una analogia, se non un allineamento, fra i due strumenti²: una considerazione che ha rafforzato l'idea di proporre, in questa sede, una trattazione congiunta. Anche a partire dai presupposti che li

¹ Una problematica che naturalmente coinvolge tutti i principali paesi europei e non. Per una rassegna ragionata v. CUOCOLO L. (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in federalismi.it.

² PINELLI C., *Art. 9. Attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *Legge La Loggia: commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pp. 180ss. e D'AMICO M., *Le modifiche al processo costituzionale nell'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 387-407. Sull'articolo 9 v. anche LAMARQUE E., *Articolo 9*, in P. CAVALERI ed E. LAMARQUE, *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (l. 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004

giustificano, infatti, il potere sostitutivo statale e il potere di sospensiva della Corte potrebbero essere considerati come strumenti di estrema *ratio*, atti potenzialmente a evocare – e per certi versi a reintrodurre – una diversa forma di limite all'intervento delle regioni basata sulla necessità di assicurare una gestione unitaria a fronte di una certa qual forma di interesse nazionale.

In ragione di queste due, importanti, novità nelle modalità di raccordo fra lo Stato e le Regioni, e del potenziale impatto sui rapporti fra i livelli di governo cui si è accennato, in questa sede si darà conto del modo e del contesto ha trovato applicazione l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti della Puglia (§2) e della sospensiva di una legge della Valle d'Aosta (§3), tentando infine di fornire un quadro prospettico, necessariamente interlocutorio, sulle tendenze del regionalismo italiano (§4).

2. Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione Puglia: il decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86

La formulazione dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione ha suscitato sin dall'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 un forte dibattito in dottrina, nonostante rispecchi in parte le conclusioni cui era giunta la giurisprudenza costituzionale anche in vigore del testo del 1948³. Nella sua versione originaria non era esplicitamente previsto un potere di tal tipo, ma è stata, infatti, la Corte costituzionale a fornire un contributo fondamentale alla definizione delle attività sostitutive, a partire dalla sua giurisprudenza degli anni ottanta⁴, sino alla nota sentenza n. 177 del 1988: le specifiche modalità collaborative previste hanno trovato ampia eco sia nella redazione dell'articolo 120 della Costituzione⁵, sia – in maniera più decisa – nella formulazione dell'articolo 8 della legge La Loggia del 2003.

La Corte costituzionale si riferiva tuttavia all'impiego della sostituzione amministrativa dello Stato e non anche ad una ipotesi di sostituzione legislativa, che poteva allora avvenire in particolare attraverso il ricorso al limite dell'interesse nazionale⁶. Con la nuova formulazione dell'articolo 120 della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, dunque, parte della dottrina ha sin da subito teso ad escludere la possibilità che essa precludesse ad una sostituzione anche di tipo legislativo⁷, una conclusione cui è addivenuta anche in ragione del fatto che l'articolo 117, comma quinto, della Costituzione già

³ FONTANA G., commento all'Articolo 120, F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA E G. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, il Mulino, Vol. II, p. 383

⁴ CARAVITA DI TORITTO B., *I poteri sostitutivi dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1987, pp. 315ss.

⁵ Su cui v. *amplius* MAINARDIS C., *Commento all'articolo 120*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, Vol. III, pp. 2379ss.

⁶ Per un primo inquadramento concettuale sul tema, che offre ancor oggi spunti attuali, v. BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1972. qa

⁷ CERULLI IRELLI V., *Commento all'art. 8*, in AA.VV., *Legge La Loggia: commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003.

disciplinava un intervento sostitutivo di tipo legislativo dello Stato, ma lo limitava ai casi di inadempienza rispetto all'attuazione del diritto dell'Unione europea⁸ e internazionale.

Nonostante tali perplessità, l'introduzione della esplicita previsione che i provvedimenti possono avere natura *anche normativa*, al comma 1 dell'articolo 8 della cd. legge La Loggia, ha ingenerato l'aspettativa di una possibilità concreta di intervenire anche su atti di natura legislativa. È vero che la natura normativa ben avrebbe potuto riferirsi esclusivamente alla natura regolamentare, dunque secondaria, ma la mancanza di una previsione esplicita in tal senso ha lasciato aperto un chiaro spiraglio.

Uno spiraglio dentro cui si è inserita la prima applicazione dell'articolo 8 della legge la Loggia: in piena emergenza Covid-19, il governo ha deciso di impiegare il suo potere sostitutivo e lo ha fatto proprio con riferimento ad una legge regionale.

L'occasione è stata offerta dal mancato adeguamento della legge elettorale pugliese alla previsione contenuta nella legge n. 20 del 2016 che aveva integrato la normativa statale di principio in materia – una competenza concorrente ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione – contenuta nella l. n. 165 del 2004, introducendo una stringente previsione di principio. Essa prevedeva infatti l'obbligo per le regioni di adeguare la propria normativa per rispettare l'equilibrio di genere: poiché il sistema elettorale pugliese era caratterizzato da un modello proporzionale con preferenze, si sarebbe dovuta introdurre la doppia preferenza di genere – vale a dire un vincolo ad esprimere una seconda preferenza per un candidato di sesso diverso dal primo, pena l'annullamento di quest'ultima – e un limite del sessanta per cento di candidati di uno stesso genere nella lista (numero 1), comma c-bis) del novellato articolo 4 della legge n. 165 del 2004⁹.

La legge elettorale pugliese (l.r. 28 gennaio 2005, n. 2) contemplava invece due diverse misure, la prima in netto contrasto con la previsione nazionale, vale a dire la preferenza singola, mentre si adeguava dal punto di vista formale al secondo requisito. Era infatti previsto il limite massimo dei tre quinti, ma non come soglia invalicabile: in luogo dell'inammissibilità, una sanzione pecuniaria indiretta poteva venir comminata alle liste che non avessero presentato tale requisito (art. 8, comma 13). Si stabiliva, infatti, che non alle liste ma ai gruppi venisse decurtata la prima annualità dei finanziamenti previsti¹⁰ «in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito» e «sino ad un massimo della metà».

⁸ In merito v. CALIFANO L., *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005*, in Quad. Cost., n. 1/2005.

⁹ La novella del 2016 disciplinava anche due ulteriori ipotesi: in caso di liste bloccate, l'obbligo di alternanza fra candidati di genere diverso e il limite del 60 per cento rispetto al totale; in caso di introduzione di collegi uninominali, un obbligo complessivo di presentare non più del sessanta per cento del totale dei candidati con lo stesso simbolo.

¹⁰ Si fa riferimento all'articolo 5 della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 e successive modificazioni.

In ragione dei termini ristretti per lo svolgimento delle elezioni regionali – già oggetto di un allungamento straordinario della durata del mandato dovuto ai ben noti motivi sanitari¹¹ – e dell'impossibilità in termini di tempo per il Consiglio regionale pugliese di modificare autonomamente la normativa in modo da consentire il corretto svolgimento del procedimento elettorale, il governo ha deciso di intervenire.

La procedura prevista, in questo caso, dai commi 1 e 5 dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 è stata concretata tramite un atto formale di diffida del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui la regione Puglia è stata invitata ad adeguare la propria legge elettorale entro il termine indicato: decorso inutilmente, il potere sostitutivo è stato attivato.

La prima notazione riguarda la notifica e la leale collaborazione che essa incarna, poiché apparentemente il tempo dato alla regione per adempiere poteva risultare non rispettoso del requisito della congruità richiesto dal comma 1 dell'articolo 8, essendo la diffida datata 23 luglio 2020 e l'adeguamento previsto entro il 28 del medesimo mese. Pur tuttavia, la procedura formale cela un profilo sostanziale importante ai fini della valutazione sulla congruità medesima, poiché la diffida è stata anticipata da due atti di natura politica, ma che testimoniano un dialogo ben più lungo e dei tempi più adeguati, sia per il tramite del Ministro per gli affari regionali – si veda la lettera del 5 giugno a tutte le regioni inadempienti – sia direttamente del Presidente del Consiglio, il quale il 3 luglio aveva deciso di adottare una misura più blanda – una nota – per invitare le regioni ad adeguarsi, cui lo stesso Presidente di regione aveva risposto dichiarando il suo impegno nella direzione dell'adeguamento¹². Probabilmente nella speranza che anche la Puglia, così come la Liguria aveva fatto nel frattempo¹³, potesse intervenire autonomamente, gli organi del governo nazionale hanno atteso prima di formalizzare il procedimento previsto dalla legge.

Pur tuttavia, l'imminente scadenza elettorale e il mancato adeguamento della regione di lì a poco suggerirono di imboccare una strada, sino ad allora, sconosciuta, attivando il procedimento di sostituzione previsto dall'articolo 120 della Costituzione, di cui si è detto, nei confronti del mancato adeguamento legislativo di una regione ad un principio statale, e individuando nel ricorso alla procedura della decretazione di urgenza ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione la modalità per darvi attuazione.

Sotto il primo profilo, il titolo di legittimazione invocato tra quelli contemplati dall'articolo 120 della Costituzione è stato l'«unità giuridica della Repubblica», che sarebbe stata incrinata dal mancato

¹¹ V. *amplius* RUBECCHI M. e STERPA A., *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi.it*, 2020, pp. 1-16; 2020

¹² Nonché sin da subito dichiarando di considerare legittimo un eventuale, futuro, atto sostitutivo in caso di impossibilità di ottemperare. In seguito alla presentazione di una proposta di legge di iniziativa della giunta il 9 luglio successivo, sono tuttavia venuti in evidenza sin da subito ostacoli significativi di natura politica all'adeguamento al principio nazionale. V. in merito CORVAJA F., *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2020, pp. 609ss.

¹³ V. l.r. Liguria 21 luglio 2020, n. 18.

adeguamento della regione Puglia in tempi congrui per consentire lo svolgimento delle elezioni nella tornata prevista¹⁴. La strada della configurazione delle misure di riequilibrio della rappresentanza come un livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione¹⁵ non è stata invece formalmente percorsa, pur essendo stato inizialmente paventato nella lettera di diffida.

Da un secondo punto di vista, invece, la necessità ed urgenza del provvedere, nel contesto di per sé emergenziale in cui tale normativa si trovava ad operare, è stata apprezzata durante la seduta del Consiglio dei Ministri del 31 luglio del 2020 il quale, riunitosi in presenza del Presidente della Giunta regionale in carica, ai sensi del comma 1, della legge La Loggia ha provveduto ad adottare il decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86¹⁶: un testo convertito senza modificazioni, con una maggioranza quasi unanime, il successivo 7 agosto.

Questo intervento ha sollevato critiche in dottrina, sia per la sua legittimità in sé, sia per lo strumento con cui è stato posto in essere. Voci si sono levate infatti ribadendo le perplessità sull'impiego della sostituzione nei confronti di un atto legislativo, altre, più o meno nuove, si sono aggiunte sia per contestare la capacità del decreto-legge di porsi come uno strumento in grado di dare attuazione al secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione ovvero per criticarne l'impiego in materia elettorale. Sotto quest'ultimo profilo, ormai da tempo la distinzione fra formula elettorale e normativa elettorale di contorno¹⁷ è stata ritenuta sufficientemente robusta da assicurare una riserva di legge assoluta – ovvero determinate garanzie procedurali come il voto segreto, in fase di votazione presso la Camera dei deputati

¹⁴ In merito si vedano i commenti di F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in Osservatorio AIC. N. 5/2020, COSULICH M., *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi* e GROPPI T., *“La Costituzione si è mossa” la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, ambedue in *federalismi.it*, 9 settembre 2020. Più in generale, v. di recente CALIFANO L., *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *federalismi.it*, n. 7/2021 e D'AMICO M., *Costituzione e diritti delle donne*, Milano, 2020.

¹⁵ Giova in questa sede solo accennare che l'impiego come parametro di una materia di cui al secondo comma dell'articolo 117 avrebbe potuto aprire la strada ad una misura statale uniforme, eventualmente caratterizzata da cedevolezza nei confronti di possibili successivi interventi legislativi regionali, posti in essere nel rispetto dei principi fondamentali richiamati. Il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione avrebbe, infatti, probabilmente reso astrattamente praticabile anche l'introduzione di una disciplina statale di dettaglio cedevole, evitando di far ricorso al procedimento di cui all'articolo 120 della Costituzione.

¹⁶ Una scelta che ha dato attuazione ad un intendimento meramente politico, considerando che lo stesso Consiglio dei Ministri, pochi mesi prima, non aveva inteso procedere nella medesima direzione nei confronti della regione Calabria, la quale si trovava nelle stesse condizioni. In questo caso come in altri, infatti, viene in evidenza la natura discrezionale del potere di impugnativa statale delle leggi regionali.

¹⁷ V. la nota definizione di F. Lanchester in, tra gli altri, ID., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

– esclusivamente con riferimento alla prima, come previsto dall’articolo 15 della legge n. 400 del 1988 – e non anche alla seconda, cui le modalità di espressione del consenso degli elettori attengono¹⁸.

Per quanto riguarda la legittimità dell’intervento statale in sostituzione legislativa e l’uso, a tal fine, proprio del decreto-legge, non è dato, per motivi, di spazio, fornire una interpretazione inequivoca e sufficientemente motivata in questa sede, a maggior ragione poiché sia per ci si addentra in un terreno significativamente controverso in dottrina. Qualsiasi considerazione teorico-ricostruttiva si muove, peraltro, nel contesto di un regionalismo che ha mostrato, sin dalla sua configurazione, delle evidenti lacune nel configurare strumenti legali in grado di garantire la gestione non frazionata degli interessi unitari: delle lacune mai, veramente, colmate¹⁹.

Rispetto al caso in oggetto, non è stato peraltro possibile individuare alcun soggetto con interesse a ricorrere e legittimazione a farlo ulteriore rispetto alla Puglia, stante il regime dell’impugnativa delle leggi in via d’azione. Per cui il decreto-legge convertito ha costituito la prima attuazione dell’articolo 120 a tutti gli effetti, senza che la Corte costituzionale abbia avuto modo di intervenire ovvero possa in via incidentale essere chiamata in tempi ragionevoli, eventualmente fugando taluni dei dubbi sollevati. Con la sentenza n. 361 del 2010, seppur pur in un *obiter dictum*, la Corte aveva invero già avuto modo di sfiorare il tema, lasciando intendere la legittimità sia di un intervento in sostituzione di un atto legislativo ai sensi dell’articolo 120 della Costituzione sia, in via emergenziale, sia dell’impiego del procedimento della decretazione d’urgenza²⁰.

Per cui il primo precedente, seppur controverso e dai contorni necessariamente da indagare ulteriormente, pare ormai ben radicato e strutturato e il suo impatto nel sistema regionale italiano potrebbe andare ben al di là della portata del primo caso in cui il potere sostitutivo in materia legislativa è stato impiegato.

Un’ultima notazione rispetto a questa prima applicazione è possibile aggiungere con riferimento al contenuto del decreto, poiché esso pare conforme al principio di proporzionalità alle finalità perseguite cui il comma 5 dell’articolo 8 della legge La Loggia subordina l’esercizio di tale potere. Il governo si è infatti limitato a disciplinare ciò che era completamente assente e non a rendere effettivo ciò che era già previsto nella normativa pugliese ma con una previsione poco efficace. In maniera convincente ad avviso di chi scrive, infatti, esso ha introdotto l’istituto della doppia preferenza, vincolando l’impiego della seconda alla scelta di un candidato di sesso diverso dal primo, pena il suo annullamento, come previsto

¹⁸ C’è chi non lo considera materia elettorale ma di pari opportunità: GROPPI T., “*La Costituzione si è mossa*”..., Op. Cit., p. 12

¹⁹ In merito e anche con riferimento alle recenti tensioni fra centro e periferia si v. CARUSO C., *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in La Rivista del “Gruppo di Pisa”, n. 1/2021.

²⁰ Piuttosto che, in quel caso, far ricorso ad un commissario.

dalla legge. È stata, invece, sin da subito, accantonata l'ipotesi di occuparsi anche del limite massimo del 60/40 che la normativa pugliese già contiene, ma la cui sanzione risulta molto blanda – la decurtazione del finanziamento al gruppo corrispettivo – rispetto all'istituto della inammissibilità, in genere accompagnato ad una tale previsione²¹.

Nonostante le numerose critiche in tal senso sollevate al provvedimento in sede parlamentare²², probabilmente incongrua sarebbe stata l'introduzione di tale misura in sede di sostituzione legislativa, potendosi la misura della sanzione posta probabilmente ascrivere al margine di intervento delle regioni, piuttosto che permettere di fondare un intervento statale su presupposti prevalentemente sostanziali.

3. L'applicazione dell'istituto della sospensiva di una legge regionale da parte della Corte costituzionale: l'ordinanza n. 4 del 2021

Con la ordinanza n. 4 del 2021 la Corte costituzionale ha deciso di innovare ulteriormente il sistema, per la prima volta avvalendosi di un potere formale che l'articolo 9 della legge n. 131 del 2003 le aveva attribuito. Tramite una modifica dell'articolo 35 della legge n. 87 del 1953 fu infatti introdotto l'incidente cautelare in sede di ricorso in via diretta fra stato e regioni.

Qualora «la Corte ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini» è infatti previsto che essa possa sospendere l'applicazione di una legge statale o regionale, analogamente a quanto avviene per l'esecuzione degli atti nei conflitti di attribuzione.

La dottrina ha considerato tale potere prevalentemente come insito nell'autorità giurisdizionale²³, in tal modo giustificandone la disciplina con fonte primaria, ma non sono mancate posizioni assai critiche, sino a giungere a coloro che dubitavano addirittura della legittimità dell'articolo 9, ritenendo il potere di sospensiva di una legge come coperto da una riserva di legge costituzionale²⁴.

Si tratta di uno strumento potenzialmente molto potente, che può configurare anche in astratto un contrappeso introdotto in via legislativa alla eliminazione del ricorso preventivo del Governo previsto

²¹ Sull'efficacia delle misure introdotte dalle regioni, anche in commento al caso pugliese, v. TRUCCO L., *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in Quad. Cost., n. 3/2020, pp. 605ss.

²² Il governo ha accolto anche Ordini del giorno in tal senso, durante la fase di conversione del d.l. 86 del 2020, impegnandosi, ad esempio, a intervenire sulla legge n. 165 del 2004 «in modo che le disposizioni di principio ivi previste siano rafforzate anche sotto il profilo dei rimedi da introdurre in caso di inottemperanza, ivi compresa la eventuale inammissibilità» (Odg. n. 2, Ceccanti).

²³ Su cui v. *amplius* VUOLO A., *La tutela cautelare nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, Napoli, Jovene, 2009.

²⁴ Come sostenuto, ad esempio, da NANIA A., *La sospensiva cautelare: dal conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni al giudizio sulle leggi*, in federalismi.it, 18 aprile 2002

dal testo originario dell'articolo 127²⁵. Pur tuttavia, nonostante fosse stato in passato avanzato sia da regioni nei confronti dello Stato²⁶ sia da quest'ultimo, esso non è mai stato applicato dalla Corte costituzionale²⁷ sino al caso in commento, tanto da giungere a parlare di un istituto praticamente andato in desuetudine²⁸: l'unica discussione effettiva nel merito della richiesta di sospensiva risale all'ordinanza n. 107 del 2010²⁹, quando essa fu tuttavia rigettata.

In questo caso, l'emergenza ha naturalmente costituito il fondamento giustificativo per l'impiego del potere sospensivo, a maggior ragione in un contesto in cui, sin dalle prime settimane del 2020, quando cominciò a concretarsi la necessità di interventi massicci di contenimento del fenomeno pandemico, divenne evidente il rischio di una gestione frazionata e contraddittoria sul territorio nazionale ovvero di potenziali eccessive compressioni delle competenze regionali³⁰.

Da un lato si intrecciavano infatti più competenze legislative, solo parzialmente riconducibili alla competenza statale e dunque suscettibili anche di interventi legislativi regionali: si pensi ad esempio alle materie concorrenti *ex art.* 117, comma terzo, della Costituzione come la tutela della salute³¹ ovvero la protezione civile, solo per citare non solo le più rilevanti, non da ultimo perché la prima delle due risulta una delle competenze principali affidate alle regioni sia dal punto di vista organizzativo sia gestionale.

A questi si debbono inoltre aggiungere almeno quattro possibili interventi di emergenza per far fronte alla situazione straordinaria, in parte previsti direttamente dal d.lgs. n. 1 del 2018, recante il Codice della Protezione civile, in parte dalle disposizioni inerenti i poteri dei singoli ministeri interessati. Si fa riferimento in questa sede, naturalmente alle ordinanze di Protezione civile anche in deroga alla legge³² (art. 25 del Codice) e alle ordinanze del Ministero della Salute, relative ai profili di competenza, ai sensi

²⁵ Cfr. PINELLI C., *Art. 9.*, Op. Cit., p. 188

²⁶ Si v. in merito l'ord. n. 245 del 2006 e il commento di MILAZZO P., *L'impugnativa regionale del codice dell'ambiente: un'occasione per qualche riflessione sulla struttura e i limiti del potere sospensione delle leggi nell'ambito dei giudizi in via d'azione introdotti dalle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2007. Gli altri precedenti sull'istanza di sospensiva in rito sono riscontrabili nelle ordinanze nn. 116 e 119 del 2004, n. 233 e 285 del 2014.

²⁷ Per i profili processuali, che ricostruiscono anche un istituto "avvolto in una sorta di bruma processuale", risultando di fatto inghiottito dalla tecnica dell'assorbimento nella decisione di merito v. in particolare Vuolo in questo numero della Rivista.

²⁸ V. in merito, *amplius*, CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, Bologna, Bup, 2020, pp. 159ss.

²⁹ Su cui v. VIPIANA P., *La prima pronuncia della Corte costituzionale sul merito di un'istanza di sospensiva delle leggi*, in *Le Regioni*, 2010 e, *amplius*, ID., *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 2008.

³⁰ In merito v. MORELLI A. e POGGI A., *Le regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020; per una ricostruzione dei momenti di tensione fra Stato e regioni v. LONGO E., *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, Fascicolo speciale/2020.

³¹ Più in generale, sulla definizione delle materie di competenza regionale anche attraverso la giurisprudenza della Corte v. almeno CALZOLAIO S., *Il cammino delle materie nello stato regionale*, Torino, Giappichelli, 2012.

³² RAFFIOTTA E. C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, Bup, 2020

dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978. Andando oltre il livello nazionale, ad esse si possono astrattamente aggiungere anche le ordinanze regionali e quelle sindacali, contingibili ed urgenti³³.

Un quadro, un sistema delle fonti certamente non di agevole armonizzazione, soprattutto in un contesto di gestione dell'emergenza³⁴ che necessitava – e tutt'ora necessita – di risposte tempestive e basata su una strategia unitaria robusta, da coordinare fra i vari livelli di governo³⁵.

A complicare il contesto si è posta la modalità scelta dal governo Conte II per la gestione di questa tipologia di crisi, vale a dire – fatta salva una prima parte in cui i contorni dell'esercizio di tale potere risultavano in parte diversi³⁶ – un abbinamento di strumenti costituito da un decreto legge (il n. 19 del 2020), che ha individuato le tipologie di misure astrattamente introducibili a seconda della condizione epidemiologica dei territori e da più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, concepiti come strumenti di attuazione temporanea delle misure ivi previste³⁷.

È stato dunque impiegato uno strumento di emergenza esplicitamente previsto e disciplinato dall'articolo 77 della Costituzione – il decreto-legge – assieme ad un atto cui nel corso degli ultimi anni è stato fatto ricorso in maniera sempre più incisiva nel nostro ordinamento, pur non avendo ancora assunto una fisionomia definita³⁸: il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Si tratta di uno strumento che, in analogia con i decreti ministeriali cui da tempo è stato assimilato, ha una natura giuridica ambivalente, amministrativa o normativa, che dipende dal contenuto piuttosto che dalla forma dell'atto³⁹. A seconda della materia che esso disciplina, ma ancor più delle modalità con cui

³³ Sulle prassi in materia di ordinanze contingibili e urgenti v. PEDRINI F., *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di protezione civile*, in A. BARBERA e T. F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bup, 2007, pp. 183ss.

³⁴ Per i primi tentativi di sistematizzazione del fenomeno emergenziale nel nostro ordinamento costituzionale italiano v. CARAVITA DI TORITTO B., *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020 e il volume curato da MARINI F. S. e SCACCIA G. (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020. Sul merito specifico del sistema delle fonti si v. almeno BELLETTI M., *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, pp. 174ss.; CATELANI E., *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2020, pp. 727ss.; LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

³⁵ In merito vedi almeno i primi commenti dedicati al rapporto fra Stato e Regioni nella disciplina dell'emergenza in CORTESE F., *Stato e Regioni alla prova del Coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1/2020; DELLEDONNE G. e PADULA C., *Accentramento e differenziazione nella gestione emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4/2020; PINELLI C., *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in www.diritticomparati.it.

³⁶ Si fa riferimento in particolare alla fase di gestione della crisi nei primi mesi dell'anno scorso, in vigenza del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, il quale lasciava margini di manovra molto più ampi ed estensivi ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri anche nella configurazione degli interventi da apportare, sollevando forti critiche in dottrina.

³⁷ In questa sede, ci si riferisce ai due principali strumenti impiegati dal governo, assieme ai quali vanno naturalmente considerate anche le ordinanze di Protezione civile e quelle del Ministro della salute.

³⁸ V. già nel 2016 DI PORTO V., *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, dove vengono sintetizzate le linee di analisi già evidenziate in sede parlamentare dal fascicolo degli "Appunti del Comitato per la legislazione" aggiornato al 15 giugno del medesimo anno.

³⁹ Sul tema, recentemente, v. almeno DI COSIMO G., *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2005, IANNUZZI A., *I regolamenti regionali. Fondamento e titolarità*, Torino, Giappichelli, 2008 e MASSA M., *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, Jovene, 2011.

esso incide, le regole che esso contiene possono o meno essere dotate di generalità e astrattezza come le fonti del diritto e dunque essere assimilati alle fonti secondarie. Ne discende, dunque, che ad esso può essere riconosciuta una natura di atto amministrativo – sinanco di atto amministrativo generale o condizionato⁴⁰ – ovvero normativa, di rango secondario. Pur dovendo in questa sede prescindere dalle ricche considerazioni di dogmatica delle fonti che andrebbero sviluppate in merito alla natura giuridica di questo tipo di atto, questa considerazione incide sia sulla possibilità di integrare una fattispecie coperta da riserva di legge (anche relativa) da un lato⁴¹, sia – ed è il tema che qui più direttamente rileva, sulla possibilità per il governo di intervenire in una materia di competenza concorrente, ai sensi del comma sesto dell’articolo 117 della Costituzione.

Oltre all’ambito materiale rilevato in premessa, la difesa della regione Valle d’Aosta faceva leva anche su questo profilo: riconoscendo un potere *normativo* ai dPMC, essa insisteva sul fatto che l’attuazione regolamentare su materie legislative concorrenti (come la tutela della salute) fosse di competenza regionale e dunque riteneva che le misure in essi previste per le regioni – a maggior ragione se speciali – fossero in contrasto con l’articolo 117 della Costituzione.

Sono dunque due – fra i molti – i problemi principali di contesto entro cui si è trovata ad operare la Corte costituzionale: individuare la materia (o le materie) coinvolte nella gestione della pandemia e dunque l’ambito di competenza dei diversi livelli di governo da un lato e, anche sulla base di ciò, gli strumenti con cui Stato e regioni possono intervenire.

Si sarebbe trattato di un tema assai affascinante e complesso per la Corte costituzionale da affrontare con una sentenza di merito seguendo la scansione temporale classica prevista per il processo costituzionale. Pur tuttavia, l’urgenza di contenere la pandemia di Sars-Cov2 ha condotto l’avvocatura dello Stato ad avanzare, e la Corte costituzionale ad accogliere, la richiesta di sospensiva, applicando l’articolo 35 della legge n. 87 del 1953.

In un contesto in cui a più riprese le regioni avevano tentato di darsi delle regolamentazioni autonome rispetto alle previsioni contenute nelle disposizioni statali, facendo leva sulle proprie rispettive competenze, la misura di armonizzazione contenuta nel d.l. n. 19 del 2020⁴² – introdotta proprio perché nella prima fase di gestione del Covid già erano emerse delle forti criticità quanto alla differenziazione delle misure poste in essere – aveva, infatti, talvolta faticato a raggiungere il suo scopo. Sino a giungere al

⁴⁰ Sulla falsariga degli “atti amministrativi necessitati” di cui parla la sentenza n. 4 del 1977.

⁴¹ Tema su cui ovviamente non è questa la sede per intervenire, anche se dotato di un indubbio interesse costituzionalistico.

⁴² Proprio per tentare di arginare questo fenomeno l’articolo 3 decreto-legge 19 stabilì che le regioni potessero introdurre solo misure più restrittive rispetto a quelle previste, ma limitatamente agli ambiti di propria competenza e «senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l’economia nazionale». Analogamente, fu introdotto un divieto per i sindaci di adottare ordinanze contingibili ed urgenti in contrasto con le misure statali.

caso in oggetto: la legge valdostana n. 11 del 9 dicembre 2021 ha addirittura introdotto misure di rango primario, in evidente contrasto con le previsioni nazionali, da ultimo modulate dal dPCM 3 dicembre 2020, e a loro volta attuate da specifiche ordinanze regionali.

La legge è stata impugnata dal governo non solo adducendo singoli profili di contrasto con le disposizioni statali, ma anche ritenendo che la regione non fosse competente a disciplinare la materia e dunque invocando l'applicazione della sospensiva⁴³. La Corte costituzionale, con ordinanza n. 4 del 2021⁴⁴ ha rilevato i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, rilevando quindi il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti delle persone derivante dall'applicazione della legge della Valle d'Aosta e l'ha dunque sospesa⁴⁵.

Con la sentenza n. 37 del 2021, ha poi accolto le prevalenti cesure di incostituzionalità addotte dallo Stato, intervenendo nel merito e stabilendo in maniera decisa – ancorché probabilmente un po' drastica – che la competenza in materia di contenimento della pandemia di Covid-19 rientra fra quelle di competenza esclusiva statale, dunque bloccando ogni velleità di intervento normativo (di qualsiasi rango) regionale in materia.

4. Considerazioni tendenziali e (in parte) primaverili, anche alla luce della sentenza n. 37 del 2021

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 37 del 2021, si è mossa nella direzione di un accentramento delle decisioni nei rapporti fra i livelli di governo, riconducendo tutti gli interventi in tema di gestione dell'emergenza Covid-19 ad una materia di competenza statale quale la profilassi internazionale. Una tendenza concretatasi – in maniera più o meno consapevole – anche tramite dagli strumenti di cui si è dato conto: il potere dello Stato di sostituirsi ad una regione anche in caso di atto di natura legislativa e il potere della Corte costituzionale di sospendere l'applicazione di una legge regionale in via cautelare.

Con la sentenza richiamata, la Corte era probabilmente dinnanzi ad un bivio: risolvere *questa* situazione di conflitto ovvero tentare di porre le basi anche per il futuro, cogliendo l'occasione di questo importante incidente offertole.

Quest'ultima strada era naturalmente più tortuosa e più ambiziosa e sarebbe passata da una necessaria sistematizzazione del riparto delle competenze – normative e amministrative – tra Stato e regioni,

⁴³ L'articolo 21 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* ha configurato questo potere come esercitabile anche su iniziativa di parte e non solo d'ufficio, come invece originariamente previsto dall'articolo 9 della legge La Loggia.

⁴⁴ LAMARQUE E., *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in Giustiziainsieme.it.

⁴⁵ Sul tema specifico della sospensiva v. VUOLO nello stesso numero di questa stessa Rivista.

delineando uno schema di gestione dell'emergenza a regime, tale da consentire allo Stato di far fronte a *questa e altre* emergenze di livello nazionale che imponessero un approccio unitario e infrazionabile. Si trattava di una sfida complessa – e in parte controversa – poiché avrebbe comportato l'impiego di modalità interpretative che, a Costituzione vigente, costruissero un potere di intervento statale unitario facendo leva sul poco che è riscontrabile nel testo costituzionale anche tramite un'attenta giurisprudenza – materie trasversali e chiamata in sussidiarietà per lo più – impiegando ciò che non c'è ma è stato aggiunto (il principio di leale collaborazione) ed evocando ciò che è stato espunto pure senza riesumarlo: l'interesse nazionale. Oppure avrebbe potuto, sempre in ipotesi, scendere nel dettaglio della materia sanitaria, individuando specificamente i limiti della legislazione di principio statale sino a giustificare, nel caso di pandemia, una loro possibile espansione verso il basso.

L'altra strada si presentava più diritta e sicura e dunque è stata preferita: la Corte ha risolto il conflitto riconducendo tutta la materia ad un unico titolo competenziale statale, limitandosi al *petitum* oggetto della questione. In questo modo, il ricorso alla sospensiva di cui all'articolo 35 della l. n. 87 del 1953 è stato giustificato, la questione di costituzionalità è stata risolta in maniera decisa ed è stato evitato alla Corte uno sforzo ricostruttivo complesso e certamente scivoloso, in assenza di previsioni costituzionali esplicite o univocamente interpretabili.

Questa scelta, apparentemente più semplice e meglio diretta a risolvere il caso concreto, non pare tuttavia priva di profili problematici, sia dal punto di vista prospettico di cui si dirà in conclusione sia da quello strettamente legato alla risoluzione della controversia in atto. Non è questa la sede per commentare la sentenza n. 37 del 2021, ma non sfugge anche ad un primo sguardo la potenza dirompente di una decisione che lascia completamente sullo sfondo due materie concorrenti, quasi prescindendone: a maggior ragione essendo di fronte ad una competenza fortemente regionale come la tutela della salute e di una gestita a livello nazionale ma significativamente regionalizzata come la protezione civile.

Da un lato, ricondurre tutto ad una materia come la profilassi internazionale, declinata sia con riferimento al rilievo internazionale della medesima – desumibile dalla collocazione accanto alla disciplina delle dogane e alla protezione dei confini nazionali nella lettera q) dell'articolo 117 della Costituzione –, sia estesa⁴⁶ anche al rilievo interno⁴⁷, pare una soluzione chiara e, mi sia consentito dire, condivisibile anche dal punto di vista del “contesto” istituzionale.

⁴⁶ Fortemente critici su questo mutamento nella delimitazione dei confini della materia CUOCOLO L. e GALLARATI F., *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in Corti supreme e salute, n. 1/2021.

⁴⁷ In connessione con le competenze amministrative in materia, che sono attribuite allo stato dalla legge dagli articoli 6 e 7 della legge n. 833 del 1987.

Da un'altra angolazione, meno pacifica appare, invece, la scelta consistente nell'aver configurato una sorta di nuova materia trasversale capace di espandersi o contrarsi a seconda della gravità della pandemia, senza armonizzarla pienamente con il principio di leale collaborazione⁴⁸, né affrontare nel dettaglio la sua connessione con due materie così centrali fra le competenze regionali e così direttamente coinvolte come la tutela della salute e la protezione civile: in ambedue i casi, i motivi per cui le Regioni sono state private di un, sino ad allora, pacifico e ampio margine decisionale, avrebbero probabilmente meritato qualche parola in più dalla Corte costituzionale.

La Consulta aveva inoltre una possibilità offertale su un piatto di argento, vale a dire quella di fornire qualche parola di chiarezza sulla natura giuridica dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Non ci si riferisce naturalmente a tutti i dPCM, bensì a quelli strettamente impiegati in regime di emergenza, vale a dire quelli attuativi delle misure di contenimento previste dal decreto-legge 19 del 2020. Probabilmente non lo ha fatto poiché non riguardava strettamente l'oggetto della questione di legittimità costituzionale ma, pur con un approccio cauto, essa avrebbe avuto la possibilità di fornire qualche utile elemento, se non altro perché – a talune condizioni – se fosse stata riconosciuta loro una natura normativa, il sesto comma dell'articolo 117 della Costituzione si sarebbe potuto impiegare come parametro. Considerata la difficile configurabilità di atti fonte secondari – per non parlare di atti di natura amministrativa, sotto forma di atti generali ovvero assimilati alle ordinanze – come oggetto del controllo di costituzionalità, questa opportunità probabilmente non si ripresenterà presto⁴⁹. La Corte si è limitata a sfiorare il tema, lasciando invariata l'ambiguità di fondo: ribadendo il potere dei giudici amministrativi di giudicare sulle misure poste in essere dai dPCM, ha lasciate aperte ambedue le strade, stante il loro potere di giudicare sia sugli atti amministrativi sia sugli atti normativi secondari.

Tornando al tema dei rapporti fra i livelli di governo, la situazione in cui ci si trova oggi non appare, dunque, molto diversa da quella che ci caratterizza da venti anni a questa parte, poiché il tema della mancanza di una clausola di supremazia nel nostro regionalismo rimane, tra gli altri, costantemente sullo sfondo. In questo caso, la Corte si è limitata a risolvere il problema, pur certamente in una direzione chiara, della gestione unitaria delle problematiche connesse all'emergenza, ma la sua decisione non ha delineato un quadro interpretativo a regime, che possa fungere da faro per future esigenze analoghe.

E allora le nostre *due* “nuove” rondini potrebbero davvero essere messaggere di primavera, ma di una stagione non così nuova, perché espressioni di una condizione di precarietà che da lungo tempo si

⁴⁸ In tal senso v. SALERNO G.M., *Stato vs Regioni. La tentazione di usare il Covid per centralizzare la sanità*, in *ilsussidiario.net*, 30 marzo 2021.

⁴⁹ Anche perché le prime tendenze del governo Draghi parrebbero andare nella direzione di una compressione del margine di manovra dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e di una conseguente espansione di quello dei decreti legge e delle ordinanze del Ministro della Salute.

riscontra: nel contesto di un regionalismo incompiuto, la necessità di una gestione unitaria di talune situazioni – di emergenza e non – resta immutata e, con essa, la tendenza alla ricerca di strumenti per farvi fronte.

Dinnanzi alla difficoltà di porre in essere una riforma costituzionale che introduca, in un orizzonte temporale breve, un qual genere di potere formale a tutela dell'interesse nazionale – in forme equilibrate e adeguate all'attuale contesto istituzionale – non è dunque detto che le rondini non tornino a volare: queste “nuove” – il potere sostitutivo anche in materia legislativa ovvero la sospensiva delle leggi regionali – talune “vecchie” – l'espansione delle materie trasversali o finalistiche dello Stato giustificate dalla leale collaborazione – talaltre veramente nuove.

La Corte potrà decidere, infatti, di non impiegare di nuovo lo strumento della sospensiva, ma potrebbe anche approfondire i contorni di una prima applicazione che riecheggia un controllo preventivo analogo all'articolo 127 originario, non tanto dal punto di vista della legittimità costituzionale in senso stretto quanto destinato a garantire una funzione di garanzia di infrazionabili interessi unitari⁵⁰.

Al contempo, il governo potrebbe evitare di impiegare nuovamente il potere sostitutivo in materia legislativa, ma non è detto che non possa decidere di percorrere di nuovo la stessa strada per casi ulteriori che potranno porsi, ovvero – pur dovendo trovare un aggancio forte con le fattispecie previste dall'articolo 120, comma secondo, della Costituzione – per far fronte alla esigenza di introdurre una disciplina uniforme su una o più materie.

Una rondine non fa, infatti, di certo sempre primavera e nemmeno due: ma le novità, talvolta, possono fare precedente, soprattutto se le cause che le hanno determinate hanno radici profonde.

⁵⁰ In questo senso v. anche CARUSO C., *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in corso di pubblicazione in *Questione Giustizia*.