



5 AGOSTO 2020

Chi governa la ricostruzione post
sisma? La Corte costituzionale
ripristina l'intesa (e la leale
collaborazione) tra Stato e Regioni

di Paola Torretta

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Parma

Chi governa la ricostruzione post sisma? La Corte costituzionale ripristina l'intesa (e la leale collaborazione) tra Stato e Regioni*

di Paola Torretta

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Parma

Abstract [It]: Con la sentenza n. 246 del 2019 la Corte costituzionale è stata chiamata a definire confini e ruoli – fino ad ora incerti – della complessa ‘macchina’ organizzativa che, ahimè più volte negli ultimi decenni, si è messa in moto per fronteggiare l'emergenza e la ricostruzione in diverse zone d'Italia colpite da fenomeni sismici. La Corte ha ripreso il modello cooperativo che guida i rapporti fra Stato e Regioni anche nella gestione di eventi calamitosi, al fine di delineare la sfera incomprimibile dell'autonomia regionale nella definizione di assetti organizzativi e decisionali preposti alla ricostruzione di zone terremotate. Di conseguenza, ha escluso la compatibilità costituzionale di decisioni statali elaborate in forza di una semplice consultazione delle Regioni interessate e ha invece sancito l'obbligo dello Stato di ricercare e raggiungere con le stesse una preventiva intesa, al fine di pianificare e realizzare gli interventi e le opere necessari a ripristinare assetti abitativi, infrastrutture e sistemi produttivi. La decisione in commento conferma, quindi, che la leale collaborazione integra un limite costituzionale anche per le previsioni statali, approvate per fronteggiare calamità ed emergenze di portata nazionale, che abbiano un impatto su competenze regionali. La sentenza n. 246/2019 sembra, inoltre, aver introdotto un nuovo fattore di flessibilizzazione del riparto di competenze individuato dall'art. 117 Cost., aprendo alla possibilità di estendere la categoria delle c.d. ‘competenze trasversali’ anche a materie comprese nella potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni. Questo nuovo orientamento interpretativo potrebbe rendere ancora più ardua la precisa determinazione degli ambiti riservati all'autonomia regionale e dei limiti ai quali essa è sottoposta. Infine, ulteriore profilo degno di nota riguarda la scelta della Corte di posticipare il momento da cui far valere l'accertata incostituzionalità della disciplina impugnata. Una tecnica più volte sperimentata dalla Corte quando ha operato nell'ottica di salvaguardare un principio di continuità istituzionale: dello Stato, o dei diritti costituzionali dallo stesso garantiti.

Abstract [En]: The Constitutional Court, in judgment no. 246/2019, defined the roles - till now not well delineated - of the complex organization that, unfortunately several times in recent decades, has been activated to deal with the emergency and the reconstruction in different regions of Italy affected by earthquakes. The Court retraced the model of loyal collaboration that guides relations between State and Regions in the management of calamitous events in order to guarantee the irriducible sphere of regional autonomy in the definition of organizational and decision-making structures in charge of the reconstruction of earthquake zones. Consequently, the Court excluded the constitutional compatibility of state decisions issued on the basis of a simple consultation of Regions and established the Government obligation to reach a prior agreement with them, in order to plan and implement actions to rebuilds households, *urban infrastructures and* local production systems. The verdict therefore confirms that the principle of loyal collaboration also constitutes a constitutional limit for state regulation, approved to deal with national calamities and emergencies, which have an impact on regional competences. Moreover, the ruling no. 246/2019 seems to have introduced a new factor that makes the division of legislative competences defined by art. 117 of the Constitution even more flexible, as it stated that the category of 'transversal competences' can also be extended to matters included in the concurrent legislative power. A statement that could make the exact determination of the fields and the limits of regional autonomy even more difficult. Finally, another remarkable aspect of the judgment regards the choice of the Court to postpone the moment from which the declaration of

* Articolo sottoposto a referendum.

unconstitutionality will take effect. This is a technique already used by the Court when it had to safeguard a principle of “institutional continuity”: of the State, or of the constitutional rights guaranteed by it.

Sommario: **1.** Ricostruzione di aree terremotate, competenze, autonomie: la parola alla Corte costituzionale. **2.** L’intesa Stato-Regioni all’incrocio fra “chiamata in sussidiarietà” e natura trasversale della competenza legislativa in tema di “protezione civile”. **3.** La ‘trasversalità’ estesa alle materie di potestà legislativa concorrente: cosa resta alle Regioni? **4.** Intesa e ricostruzione post sisma: un raccordo necessario a tenere insieme uniformità e differenziazione. **5.** Efficacia nel tempo della declaratoria di incostituzionalità e continuità del processo di ricostruzione: la Corte decide di ‘salvare’ gli atti del Commissario straordinario.

1. Ricostruzione di aree terremotate, competenze, autonomie: la parola alla Corte costituzionale

Per la prima volta, nell’ambito del contenzioso promosso dalle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, la Corte costituzionale è stata chiamata a definire confini e ruoli – fino ad ora incerti – della complessa ‘macchina’ organizzativa che, ahimè più volte negli ultimi decenni, si è messa in moto per fronteggiare l’emergenza e la ricostruzione in diverse zone d’Italia colpite da fenomeni sismici¹.

Il quadro interpretativo non era, per la verità, privo di riferimenti, perché, già in passato, il Giudice delle leggi ha segnato alcuni (importanti) punti fermi sulla gestione – in generale - di eventi calamitosi che, per intensità e vastità, necessitano di azioni immediate e con mezzi e poteri straordinari. Oggi la sentenza n. 246/2019 interviene, però, con alcune puntuali precisazioni sul piano più specifico della ricostruzione post sisma.

Il percorso giurisprudenziale tracciato negli anni dalla Corte muove, innanzi tutto, dalla qualificazione dei provvedimenti posti in essere dai Commissari delegati a fronteggiare emergenze di protezione civile: si tratta di “atti dell’amministrazione centrale dello Stato (...)”² finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza”³, sebbene – si precisa - il ruolo esercitato dallo Stato costituisca “una funzione temporanea, che si origina e si elide (nasce e muore) in ragione, rispettivamente, dell’insorgere e del cessare della situazione di emergenza”⁴.

¹ Sull’articolata organizzazione di funzioni e di soggetti implicati nelle attività di ricostruzione e di pianificazione urbanistica dei territori interessati da eventi sismici v., in particolare, il saggio di F. SPANICCIATI, *Emergenza sisma e nuovi strumenti decisionali: la pianificazione delle zone colpite dai terremoti 2016-2017*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2017, p. 711 ss. Più in generale, sull’amministrazione dell’emergenza e sull’organizzazione delle connesse competenze v. R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo dell’emergenza per fattori esterni all’amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, n. 4/2005, p. 777 ss.; A. FIORITTO, *L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008 e da ultimo, G. RAZZANO, *L’amministrazione dell’emergenza. Profili costituzionali*, Bari, 2010. Sulle fonti dell’emergenza v. R. CAVALLO PERIN, *Poteri di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990; A. CARDONE, *La normalizzazione dell’emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011 e E.C. RAFFIOTTA, *Norme d’ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019.

² Poiché “emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo”.

³ Corte cost. 26 giugno 2007, n. 237, in *Giur. cost.*, 2007, p. 2383 ss., confermata, da ultimo, da Corte cost. 6 giugno 2014, n. 159, in *Foro it.*, 2015, n. 7-8, 1, p. 2283.

⁴ Corte cost. 21 gennaio 2016, n. 8, in *Giur. cost.*, n. 1/2016, p. 48 ss.

Allo stesso modo, la Corte ha voluto sottolineare che “la Regione ordinariamente competente [nel settore in cui viene ad operare in via straordinaria lo Stato] non è comunque estranea” alle procedure e decisioni messe in campo, ma partecipa in “collaborazione leale e solidaristica”, fornendo la propria intesa per le determinazioni adottate dal Governo⁵.

Nello schema cooperativo che la Corte ha, in tal modo, delineato per la gestione di eventi calamitosi, si inserisce la pronuncia qui annotata con l'intento di tratteggiare la sfera incomprimibile dell'autonomia regionale nella definizione di assetti organizzativi e decisionali preposti alla ricostruzione di zone terremotate.

Il tutto lasciando sul terreno della riflessione giuridico-costituzionale alcuni importanti spunti di più ampio respiro che sembrano proiettare la dimensione attuativa del Titolo V Cost. sempre più lontano dal dato formale-testuale.

Nello specifico, la Corte costituzionale ha collocato le funzioni e attività istituzionali implicate nel sistema della ricostruzione post terremoto nell'ambito delle materie della “protezione civile” e del “governo del territorio”, entrambe assegnate dall'art. 117, comma 3, Cost. alla potestà legislativa ripartita fra Stato e Regioni. Da questa ‘sistemizzazione’ dell'oggetto del contendere, ha fatto derivare l'obbligo dello Stato di ricercare e raggiungere una preventiva intesa con le Regioni coinvolte, al fine di pianificare e realizzare interventi ed opere necessari a ripristinare assetti abitativi, sistemi produttivi e, in sostanza, normali condizioni di vita per le popolazioni colpite da eventi sismici.

Con la conseguenza di considerare imprescindibile l’“impronta” regionale all'interno di tali passaggi ed escludere la compatibilità costituzionale di decisioni statali elaborate in forza di una semplice consultazione delle Regioni interessate, ossia senza un loro coinvolgimento ‘forte’, all'interno di una (indispensabile) negoziazione dei contenuti degli atti formalmente adottati dallo Stato.

Ma veniamo ai termini precisi del giudizio affrontato dalla Consulta.

La questione di legittimità costituzionale ha riguardato l'art. 37, comma 1, lett. a), numero 1-*bis*) e lett. b-*ter*), d.l. n. 109/2018, così come modificato in sede di conversione⁶, nella parte in cui ha rivisto il d.l. n. 189/2016, richiedendo il mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate (e non più l'intesa) per l'adozione, da parte del Commissario straordinario di governo nominato per gestire l'emergenza terremoto del 2016, delle ordinanze di indirizzo e di coordinamento delle attività di ricostruzione (*ex art. 2, comma 2, d.l. n. 189/2016*), nonché per la definizione, ad opera dello stesso, delle priorità della ricostruzione pubblica (come da art. 14, comma 4, d.l. n. 189/2016).

⁵ Corte cost. 21 gennaio 2016, n. 8, cit., p. 48 ss.

⁶ L. 16 novembre 2018, n. 130, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*, in G.U., Serie Generale n. 269 del 19 novembre 2018 – Suppl. ord. n. 55.

La lesione denunciata ha fatto leva sul depotenziamento, rispetto alla normativa precedentemente in vigore, della partecipazione delle Regioni, nella specie dei loro Presidenti, a tali processi decisionali. Non più con un ruolo di codecisori, ma solo attraverso l'obbligo di essere sentiti.

Per queste ragioni, la norma impugnata è stata ritenuta un'illegitima invasione nella potestà legislativa ripartita delle Regioni ricorrenti, in quanto la ricostruzione di aree terremotate è stata dalle stesse ricondotta alle materie della "protezione civile" e del "governo del territorio", ambedue elencate all'art. 117, comma 3, Cost.

Allo stesso modo, si è allegata la violazione del principio di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.), insieme al canone della leale collaborazione, dato che, secondo gli ormai consolidati orientamenti della giurisprudenza costituzionale, la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative verso lo Stato, e delle connesse potestà di regolarne il funzionamento (sicuramente attivabile a fronte di contesti qualificati quali "calamità di ampia portata" e che siano stati identificati da una "dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale"⁷), si regge sul presupposto ineliminabile dell'intesa con gli enti che vedono 'sottratti' alla propria sfera di autonomia i poteri avocati dall'amministrazione statale⁸.

2. L'intesa Stato-Regioni all'incrocio fra "chiamata in sussidiarietà" e natura trasversale della competenza legislativa in tema di "protezione civile"

La Consulta sposa questa prospettiva per svolgere il ragionamento giuridico che porterà alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Il primo passaggio, al fine di districare l'intricata matassa oggetto del contenzioso fra Stato e Regioni, è quello di individuare la collocazione delle attività rimesse in capo al Commissario straordinario di governo.

Per la Corte, la norma censurata si situa, in effetti, al centro di un denso intreccio di funzioni e competenze: rientra nella materia della "protezione civile" — quale ambito "ricomprensivo la tutela

⁷ Come nel caso di specie (Corte cost. 2 dicembre 2019, n. 246, *Considerato in diritto*, punto 5, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 6/2019, I, p. 1477 ss.).

⁸ Si veda, per tutte, Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, cit., p. 1010 ss., confermata da Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 6, in *Giur. cost.*, n. 1/2004, p. 105 ss.; 11 maggio 2007, n. 165, in *Foro it.*, n. 2/2008, I, p. 426 ss. e, più di recente, 22 luglio 2010, n. 278, in *Foro it.*, n. 4/2011, I, p. 977 ss.; Corte cost. 11 luglio 2012, n. 178, in *Giur. cost.*, n. 4/2012, p. 2627 ss.; 13 marzo 2014, n. 46, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, p. 1134 ss.; 30 gennaio 2015, n. 7, in *Giur. cost.*, n. 1/2015, p. 42 ss. In particolare, la decisione Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 6, cit. definisce le condizioni per l'applicazione della sussidiarietà verticale in senso ascendente, richiedendo: che l'attrazione statale di funzioni risponda ad effettive esigenze di esercizio unitario delle medesime; che la disciplina statale sia necessaria e proporzionata rispetto alle finalità; che siano attuate adeguate forme di concertazione e meccanismi di cooperazione nell'esercizio concreto delle funzioni (v., in senso conforme, Corte cost. 28 giugno 2006, n. 248, in *Foro amm. CDS*, n. 6/2006, p. 1714 (s.m) e 27 marzo 2009, n. 88, in *Foro it.*, n. 3/2010, I, p. 750 ss.). In dottrina, fra i tanti, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 578 ss.; D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. reg.*, 2005, 89 ss.

dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni e dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri eventi calamitosi, ma anche le attività di ricostruzione dei territori colpiti" (punto 5 del Considerato in diritto) — e va ad e incrociare altresì aspetti del "governo del territorio". Una materia, quest'ultima, che si dirama certamente nei campi dell'urbanistica e dell'edilizia⁹, ma che investe anche "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività"¹⁰.

Si tratta di profili (e interessi) ancorati alle specificità - sociali, culturali ed economiche - delle realtà (appunto) territoriali e in ordine ai quali alle Regioni è costituzionalmente riconosciuto un assetto di attribuzioni significative¹¹. Una sorta di "nucleo duro" di competenze che, anche nel caso di attrazione in via sussidiaria (ed emergenziale) di funzioni a livello centrale, non può non essere preservato - almeno nella sua essenza - riservando agli stessi enti strumenti di 'compartecipazione decisionale'.

Non a caso, nella fitta giurisprudenza costituzionale dedicata all'analisi della potestà legislativa ripartita in tema di "governo del territorio", la Corte pare avere, in un certo senso, 'blindato' gli spazi rimessi alle Regioni¹² e si è premurata di delimitare il ruolo (e la forza pervasiva) assegnati all'intervento statale, affermando che "il rapporto fra normazione di principio e normazione di dettaglio (...) deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere questi obiettivi"¹³.

È proprio, allora, il peculiare 'radicamento' che presenta una competenza come quella del "governo del territorio" nel tessuto locale (istituzionale e sociale) a far ritenere che non sia ammissibile annientare del tutto la possibilità delle Regioni di compiere scelte autonome, anche nel contesto di emergenza provocato da una calamità naturale come un terremoto.

La soluzione, quindi, non poteva che essere ricercata attraverso l'individuazione di un equilibrato contemperamento fra l'esigenza di una tempestiva e unitaria azione dello Stato per fronteggiare situazioni di straordinaria ed eccezionale necessità e la garanzia delle autonomie territoriali coinvolte in gravi catastrofi.

⁹ Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, cit., p. 1010 ss. e 19 dicembre 2003, n. 362, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, I, p. 383 ss.

¹⁰ Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307, in *Foro it.*, 2004, I, p. 1367 ss.

¹¹ Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196, in *Foro it.*, 2005, I, p. 327 ss., che fa riferimento alla determinazione "delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio".

¹² Fin dalla richiamata sentenza 28 giugno 2004, n. 196, cit., p. 327 ss.

¹³ Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, in *Giur. it.*, n. 1/2006, p. 3 ss.; 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, n. 4/2005, p. 3165 ss.; 24 luglio 2009, n. 237, in *Foro it.*, n. 3/2010, I, p. 713 ss. e, più di recente, Corte cost. 29 maggio 2013, n. 102, in *Foro it.*, n. 4/2014, I, p. 1047 ss.; 3 novembre 2016, n. 231, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, p. 2065 ss.; 13 aprile 2017, n. 84, in *Giur. cost.*, n. 2/2017, p. 818 ss.

Il verificarsi di una calamità di vasta portata, come è stato il sisma del Centro Italia del 2016, oggetto di una dichiarazione di emergenza di rilievo nazionale, ha legittimamente fatto scattare la c.d. “chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione al livello nazionale”.

In tale circostanza, l’accentramento delle funzioni di ricostruzione mediante organi e procedure *ad hoc* facenti capo allo Stato (nella figura del Commissario straordinario di governo) si spiega - come già chiarito dallo stesso Giudice delle leggi - nella funzione propria delle “norme sismiche” di dettare “una disciplina unitaria a tutela dell’incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale”¹⁴.

In altri termini, l’esigenza di assicurare una matrice unitaria agli interventi di ricostruzione troverebbe fondamento nello stesso principio di sussidiarietà verticale - anche rispetto ad ambiti di legislazione concorrente - “allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale”¹⁵.

Tuttavia, e qui interviene la necessità di instaurare un ragionevole bilanciamento fra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione, anche in simili evenienze, non può non essere salvaguardata (e resa effettiva), soprattutto nella fase di ricostruzione, quella irriducibile sfera decisionale riconosciuta agli enti territoriali, che è essenza stessa della sussidiarietà (anche nella dinamica ‘ascensionale’ descritta dalla sentenza n. 303/2003¹⁶) e della declinazione in senso autonomistico della Repubblica.

Le Regioni interessate da processi di ricostruzione post sisma, non possono, cioè, secondo la Corte, essere estromesse dalla formazione e adozione delle (pur statali) determinazioni necessarie, ma, anzi, la loro partecipazione risulta indispensabile nell’ottica di costruire dal basso una rete di solidarietà attiva. Ciò che la Consulta ha, appunto, definito una “collaborazione leale e solidaristica”¹⁷, ossia un contributo che, da un lato, implica un impegno e un’assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni tutte (centrali e periferiche) per la tutela di un patrimonio comune (ambientale, storico e artistico) e che, dall’altro si rende necessario proprio nel senso di rispettare quegli spazi di decisione autonoma che costituiscono il “nucleo minimo essenziale” della competenza regionale in tema di “governo del territorio”, ossia quelle scelte dirette a mantenere le connotazioni specifiche e l’impronta autonomistica - in una parola, l’identità - dei territori interessati da tali rovinosi eventi.

¹⁴ Corte cost. 29 maggio 2013, n. 101, in *Giur. cost.*, n. 3/2013, p. 1735 ss.; 20 luglio 2012, n. 201, in *Giur. cost.*, n. 4/2012, p. 2945 ss. e 15 luglio 2010, n. 254, in *Giur. cost.*, n. 4/2010, p. 3084 ss. Sul punto, F. SPANICCIATI, *Emergenza sisma e nuovi strumenti decisionali*, cit., p. 713 spiega le ragioni della logica accentratrice sottesa alle norme sulla ricostruzione affermando che “il legislatore forse vuole assicurarsi, a fronte di una emergenza avvenuta e di un rischio costante di riproposizione dell’evento distruttivo, che gli interventi di ricostruzione e adeguamento dei territori siano realmente effettuati secondo una visione unitaria e rispettando *best practices* elaborate a livello nazionale”.

¹⁵ Corte cost. 21 dicembre 2016, n. 284, in *Giur. cost.*, 2016, 6, p. 2425 ss.

¹⁶ Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, in *Foro it.*, n. 1/2004, p. 1010 ss.

¹⁷ Corte cost. 21 gennaio 2016, n. 8, cit., p. 48 ss.

In tale ambito, quindi, la disciplina delle funzioni amministrative assunte in via sussidiaria a livello nazionale non può prescindere da un processo di codecisione, su base paritaria, dei contenuti normativi adottati.

A supportare il ricorso allo strumento dell'intesa fra Stato e Regioni anche la particolare lettura che, nella sentenza in commento, la Corte ha dato alla materia della "protezione civile".

Se fino a qualche anno fa il Giudice costituzionale aveva ribadito come le previsioni contemplate nell'art. 5, l. n. 225/1992 (sullo stato di emergenza e sui poteri di ordinanza del Governo a seguito di eventi calamitosi) fossero "espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile"¹⁸, dando quindi l'impressione di voler circoscrivere il loro compito alla determinazione di una cornice essenziale comune a tutte le Regioni, oggi la prospettiva appare significativamente mutata.

La Consulta, infatti, ora ha definito "trasversale" la stessa competenza in materia di "protezione civile", dichiarandola, perciò, "idonea a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori, come quello relativo al "governo del territorio" o, più specificamente, agli interventi edilizi in zone sismiche" (Considerato in diritto, punto 5).

In sostanza, l'azione dello Stato – in un contesto accertato di emergenza nel campo della protezione civile – non sarebbe più confinata alla elaborazione di principi uniformi vincolanti per il legislatore regionale, ma si sostanzierebbe in un ruolo assai più incisivo (e "invasivo").

Sebbene la Consulta non abbia, sul punto, fornito ulteriori specificazioni, sembrerebbe che, per la materia del "governo del territorio", l'effetto della 'trasversalità' possa (o meglio debba) tradursi nella possibilità della disciplina statale di andare ben oltre l'elaborazione di principi e, quindi, di comprimere (se non addirittura sopprimere) la normazione di dettaglio della Regione. Un profilo, questo, molto delicato, perché sembrerebbe andare ad alterare quell'assetto di ruoli che, come si diceva, la Corte ha, fin dal passato, delineato in tale ambito, in particolare con la sentenza n. 196/2004¹⁹.

Insomma, l'ingarbugliata matassa di competenze (ma anche di criteri: sussidiarietà legislativa, trasversalità) che si viene a creare nel sistema della ricostruzione post sisma è tale per cui non sembrerebbe più possibile ragionare in termini di competenza concorrente, ma - più realisticamente - di "concorrenza di competenze"²⁰,

¹⁸ Corte cost. 30 ottobre 2003, n. 327, in *Le Regioni*, 2004, p. 707 ss.; 3 marzo 2006, n. 82, in *Giur. it.*, n. 1/2007, p. 43 ss.; 31 dicembre 2006, n. 284, in *Dir. e giust.*, n. 36/2006, p. 72 ss.; 16 luglio 2008, n. 277, in *Giur. cost.*, n. 4/2008, p. 3119 ss.

¹⁹ V., *retro*, § 1.

²⁰ Si tratta di un'espressione utilizzata in Corte cost. 7 marzo 2008, n. 50, in *Giur. cost.*, n. 2/2008, p. 737 ss., sebbene in tema di rapporti fra potestà legislativa statale e residuale delle Regioni. L'oggetto del ricorso regionale riguardava, allora, l'istituzione di fondi con prescrizione di vincoli di destinazione di risorse finanziarie e il Giudice delle leggi ha rilevato, come nel caso in esame, che la normativa impugnata "si trov[asse] all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che [fosse] individuabile un ambito materiale che pot[esse] considerarsi nettamente prevalente sugli altri".

ossia avendo riguardo ad uno scenario che, “in assenza di criteri contemplati dalla Costituzione”, chiama in causa, come clausola di chiusura, la risorsa della leale collaborazione fra enti territoriali²¹. L’unico rimedio che, “per la sua elasticità”, risulta funzionale a ‘maneggiare’ intricate interferenze di ruoli, consentendo di tenere conto delle “peculiarità delle singole situazioni”²².

La conseguenza di queste riflessioni è quella di attribuire un “doppio titolo” di legittimazione all’intesa Stato-Regioni: alla chiamata in sussidiarietà verso lo Stato di funzioni amministrative regionali (e della disciplina relativa al loro svolgimento), la Corte ha altresì affiancato la natura ‘sistemica’ delle competenze attinenti alla ricostruzione di zone terremotate; una connotazione che presuppone un’“organizzazione policentrica” e “diffusa” di compiti e poteri²³ e che, allo stesso modo, implica necessariamente idonee procedure per contemperare la molteplicità di interessi in gioco.

Il principio di leale collaborazione, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, può “essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità” (sent. n. 308/2003²⁴) e, nel caso di specie, è stato interpretato nel significato di “un’intesa forte”, vale a dire nel senso di assicurare un modello di cooperazione paritaria fra i soggetti coinvolti²⁵, “non superabile con una determinazione unilaterale dello Stato”²⁶. Ciò significa che una mera consultazione non può ritenersi sufficiente²⁷, ma la Regione deve

²¹ V. sempre Corte Cost. 7 marzo 2008, n. 50, cit., p. 737 ss., secondo cui la risoluzione della questione di legittimità costituzionale, “avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo” per le politiche della famiglia, ha richiesto “l’applicazione del principio di leale collaborazione”. Da un lato, perché “la finalità complessiva e unitaria che si è inteso perseguire” attraverso l’istituzione del predetto fondo è stata ricondotta alla realizzazione di interventi di politica sociale che intrecciano la materia dei servizi sociali, di spettanza regionale (quali gli “interventi volti a rimuovere o superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita”). Dall’altro, in quanto nella disciplina dello stesso fondo sono state inserite “ulteriori specifiche finalità, che possono essere ricondotte anche ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato”, tra cui l’istituzione e il finanziamento dell’Osservatorio nazionale sulla famiglia, la cui disciplina è riferibile all’art. 117, comma 2, lett. g), Cost. e le disposizioni che prevedono la finalizzazione dei finanziamenti al sostegno delle adozioni internazionali e a garanzia del pieno funzionamento della relativa Commissione, riconducibili, invece, “sia alla materia dell’ordinamento civile che a quella dell’organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, comma 2, lett. h) e g), Cost.).

²² Corte cost. 1 giugno 2006, n. 213, in *Foro it.*, n. 9/2007, I, p. 2303 ss.; 31 marzo 2006, n. 133, in *Foro it.*, n. 4/2007, I, 1076; 16 giugno 2005, n. 231, in *Foro it.*, n. 12/2007, I, p. 3350 ss.

²³ È la stessa Corte cost. 30 ottobre 2003, n. 327, cit., p. 707 ss. ad affermare che “con l’istituzione del Servizio nazionale della protezione civile ad opera della legge di riforma n. 225 del 1992 il legislatore statale ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico”. Conforme anche Corte cost. 28 marzo 2006, n. 129, in *Foro it.*, n. 1/2007, I, p. 36 ss. In argomento, F. GANDINI - A. MONTAGNI, *La protezione civile. Profili costituzionali e amministrativi, riflessi penali*, Milano, 2007, p. 68 ss.; F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 385; C. MEOLI - S. SORVINO, *Per la protezione civile un modello dalle intese*, in *Ammm. civ.*, n. 3/2003, p. 39 ss.

²⁴ Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 308, in *Giur. cost.*, n. 5/2003, p. 2902 ss.

²⁵ Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giur. it.*, n. 8-9/2006, p. 1583 ss.

²⁶ Corte cost. 12 maggio 2011, n. 165, in *Giur. cost.*, n. 3/2011, p. 2171 ss. e 8 giugno 2011, n. 179, in *Giur. cost.*, n. 3/2011, p. 2304 ss.

²⁷ Corte cost. 2 luglio 2009, n. 200, in *Giur. cost.*, n. 4/2009, p. 2316 ss. e 23 luglio 2009, n. 232, in *Giur. cost.*, n. 4/2009, p. 2713 ss.

essere posta su un piano paritario con lo Stato, nella definizione di un accordo, anche attraverso “reiterate trattative volte a superare le divergenze”²⁸.

3. La ‘trasversalità’ estesa alle materie di potestà legislativa concorrente: cosa resta alle Regioni?

L’intesa, dunque, si conferma il presupposto essenziale della avocazione statale di funzioni costituzionalmente attribuite a Regioni ed enti territoriali (come già statuito nella sentenza n. 303/2003²⁹). Il tassello ulteriore che la decisione n. 246/2019, però, pare aver aggiunto è che l’intesa, e con essa la leale collaborazione, divengono anche un limite costituzionale delle previsioni statali che, approvate per fronteggiare calamità e disastri di portata nazionale, abbiano un impatto su competenze regionali. Una barriera difensiva della sfera propria delle autonomie territoriali che non può essere superata nemmeno da ragioni di emergenza e, pertanto, da una normazione d’urgenza richiesta da situazioni eccezionali. Ciò anche alla luce di alcuni significativi riferimenti giurisprudenziali che contribuiscono a chiarire e a rafforzare questa ferma posizione del Giudice delle leggi.

Da un lato, la Corte ha da tempo sostenuto che “il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali” non può essere intaccato neppure da poteri straordinari istituiti per ovviare a contesti di particolare gravità ed urgenza³⁰. E, da questa prospettiva, la salvaguardia del ‘nocciolo duro’ delle competenze regionali incise da provvedimenti emergenziali è da ricercare nella condivisione dei relativi percorsi decisionali e contenuti normativi.

Dall’altro, ha ritenuto che la chiamata in sussidiarietà verso lo Stato di funzioni di “protezione civile” non sia da considerarsi in contrasto con la potestà legislativa concorrente di cui le Regioni sono, in tale ambito, titolari, argomentando che l’intervento statale si legittima fin tanto che permane l’emergenza, per poi lasciare, invece, spazio ad una riespansione ‘naturale’ delle competenze regionali non appena venga a cessare la situazione eccezionale (e temporanea) che ha giustificato una deroga all’assetto delle attribuzioni costituzionali³¹.

²⁸ Corte cost. 27 luglio 2005, n. 339, in *Foro it.*, n. 2/2007, I, p. 378 ss.; 6 febbraio 2007, n. 24, in *Foro it.*, n. 4/2007, I, p. 1035 ss.; 26 marzo 2010, n. 121, in *Giur. cost.*, n. 2/2010, p. 1358 ss. Con la sola eccezione rappresentata dall’ipotesi di un irrimediabile esito negativo delle procedure mirate all’accordo, per la quale la decisione può essere rimessa, in modo unilaterale, al Governo. Ne consegue che l’intervento unilaterale dello Stato costituisce l’*extrema ratio* che si verifica allorché l’esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace (Corte cost. 12 maggio 2011, n. 165, cit., p. 2171 e, conformi, 2 febbraio 2011, n. 33, in *Giur. cost.*, n. 1/2011, p. 407 ss. e 11 luglio 2012, n. 179, in *Giur. cost.*, n. 4/2012, p. 2652 ss.).

²⁹ Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, cit., p. 1010 ss.

³⁰ Corte cost. 14 aprile 1995, in *Giur. cost.*, 1995, p. 994 ss.

³¹ In tal senso, Corte cost. 21 gennaio 2016, n. 8, cit., p. 48 ss.

L'intesa assurge, così, a declinazione specifica e invero dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, quali criteri che – per consolidata giurisprudenza costituzionale³² - non possono non sorreggere anche provvedimenti di carattere straordinario.

Calando questi principi nelle dinamiche concrete del caso analizzato, la Corte mostra di aver compreso (e approvato) l'esigenza di dare una visione omogenea agli interventi di gestione dell'emergenza e di ricostruzione post sisma, anche in ragione di una fragilità territoriale che, ormai, può dirsi strutturale, costante ed estesa pressoché a tutto il territorio italiano.

Nondimeno, ha escluso che la compressione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni possa arrivare ad annientare un loro sostanziale coinvolgimento nelle funzioni esercitate a livello statale. Il che impone di assicurare una gestione pubblica partecipata della ricostruzione, affinché le scelte alla base della pianificazione territoriale e urbanistica siano effettivamente vicine alle istanze delle comunità locali e non siano avvertite come imposte dall'alto.

Ma c'è un altro punto della decisione n. 246/2019 che merita specifica attenzione.

È il passaggio in cui la Corte costituzionale pare accennare ad un allargamento delle competenze trasversali, inaugurate ormai nel lontano 2002³³, capace di investire anche etichette contenute nell'elenco di materie di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost., ossia gli ambiti di legislazione ripartita.

Come si legge, infatti, al punto 5 del Considerato in diritto, la Consulta ha definito la protezione civile una “competenza *statale* trasversale *seppur concorrente*”³⁴, lasciando così intendere che la particolare categoria delle funzioni unificanti riconosciuta allo Stato possa collocarsi anche fra le materie di potestà legislativa ripartita fra Stato e Regioni e non più soltanto nel comma 2 dell'art. 117 Cost., in cui sono elencati ambiti di competenza esclusiva del legislatore nazionale.

Se, dunque, la giurisprudenza passata sembrava aver avallato un'interpretazione restrittiva delle materie trasversali³⁵, negli ultimi anni lo scenario appare cambiato (si pensi, ad esempio, alla dimensione pervasiva che ha assunto la materia della “tutela della concorrenza”, o quella dei “livelli essenziali delle prestazioni”)³⁶ e l'apertura oggi segnata dalla sentenza n. 246/2019 potrebbe rappresentare un nuovo

³² V., per tutte, Corte cost. 1 febbraio 1982, n. 15, in *Giur. cost.*, 1982, I, p. 85 ss.

³³ Con Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, cit., p. 294 ss.

³⁴ Corsivo di chi scrive.

³⁵ Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, cit.; 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. it.*, 2003, p. 417 ss.; 13 gennaio 2004, n. 14, in *Giur. it.*, 2004, p. 2234 ss.

³⁶ V., sul punto, con ampia illustrazione di riferimenti giurisprudenziali, G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, Relazione al Seminario “*Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*”, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, in www.cortecostituzionale.it, part. p. 4 ss.

fattore di flessibilizzazione delle etichette individuate nell'art. 117 Cost.³⁷. Al punto da rendere ancora più ardua la precisa determinazione degli ambiti riservati all'autonomia regionale e dei limiti ai quali essa risulta sottoposta.

È però, in realtà, da sottolineare come, nella pronuncia in commento, il riferimento alla natura trasversale della competenza in tema di protezione civile sia stato inserito per rimarcare l'incrocio con altri ambiti sempre di competenza regionale - in particolare, quello del "governo del territorio" (di potestà legislativa concorrente) - e, quindi, nell'ottica di sostenere il ruolo essenziale che, in tale settore, riveste l'istituto dell'intesa, come strumento di tutela e valorizzazione dell'autonomia regionale.

La dichiarata trasversalità della materia "protezione civile" è stata, cioè, richiamata dalla Corte in funzione di accogliere le pretese rivendicate dalle Regioni ricorrenti e, perciò, pare essere stata 'rispolverata' in una veste parzialmente 'nuova' rispetto a come la giurisprudenza costituzionale ha fino ad ora 'utilizzato' le c.d. "*materie non materie*"³⁸.

Se, infatti, rispetto alla categoria delle "*materie-scopo*" di cui all'art. 117, comma 2, Cost., la Consulta ha sempre fatto leva sul perseguimento di finalità di carattere unitario (rimesse allo Stato) e intersecanti una pluralità di interessi, così da abilitare il legislatore nazionale a 'sottrarre' spazi di normazione autonoma formalmente riservati alle Regioni³⁹, oggi l'inedita lettura sulla natura trasversale della materia "protezione civile", pur muovendo dalle stesse premesse, sembrerebbe non tanto puntare l'accento sulla (inevitabile) compressione dell'autonomia regionale, ma - piuttosto - sulla necessità di salvaguardarne una sfera minima (irriducibile), in un contesto di già pesante limitazione delle potestà ad essa costituzionalmente attribuite.

Quella oggi illustrata dalla Corte sembrerebbe, perciò, una sorta di 'trasversalità' a vocazione 'collaborativo-integrativa' che interviene a presidio del contenuto minimo essenziale delle competenze regionali indispensabile al permanere dell'articolazione autonomistica dell'ordinamento, quale struttura fondamentale del sistema repubblicano (art. 5 Cost.).

³⁷ Ciò che F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2009, p. 1185 ss. hanno definito la "la smaterializzazione" delle materie dell'art. 117 Cost.

³⁸ Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, cit., p. 417 ss.

³⁹ Tra le principali competenze trasversali estrapolate dall'elenco delle materie dell'art. 117, comma 2, Cost., la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (Corte cost. 23 gennaio 2009, n. 12, in *Giur. cost.*, n. 1/2009, p. 77 ss.; 22 luglio 2009, n. 225, in *Giur. cost.*, n. 1/2009, p. 77 ss.; 22 luglio 2011, n. 235, in *Giur. cost.*, n. 4/2011, p. 3011 ss.), la determinazione dei LEP (Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, cit., p. 294 ss.), la tutela della concorrenza (Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 14, cit., p. 2234 ss.; 15 novembre 2004, n. 345, in *Foro amm. CDS*, 2004, p. 3069 ss.), l'ordinamento civile e penale (rispettivamente Corte cost. 16 giugno 2006, n. 233, in *Foro it.*, n. 10/2006, I, p. 2599 ss.; Corte cost., 22 giugno 2004, n. 184, in *Giur. cost.*, n. 3/2004, p. 1868 ss.).

Tuttavia, non si può non notare come il principio enunciato dalla Corte - se estrapolato dal caso specifico qui trattato e preso isolatamente – possa anche avere effetti dalla portata molto più ampia e, soprattutto, in direzione ‘opposta’ a quella della tutela delle prerogative regionali.

Interpretata nella sua logica ‘tradizionale’, l’estensione delle ‘materie-funzioni’ alle etichette dell’art. 117, comma 3, Cost. avrebbe la capacità di scardinare le delimitazioni (e le garanzie) su cui si regge la potestà legislativa concorrente, di per sé già fragili per la labile distinzione fra principi e regole, e già passibili di rivolgimenti proprio in forza dell’ormai certa trasversalità di molte materie inserite nel comma 2 della stessa disposizione costituzionale⁴⁰.

Sul punto, inoltre, è altresì da considerare che, nelle materie di legislazione ripartita, il ruolo unificante dello Stato dovrebbe essere già assicurato dai contenuti delle “leggi cornice”, valide, queste ultime, per tutte le Regioni. Ne consegue che non sembrerebbe necessario scomodare il principio della trasversalità, se non nel senso (e con l’intenzione) di attribuire a questa clausola la forza di superare i confini della normazione di principio e spingersi fino alla prescrizione di regole dettagliate.

Ciò che, in sintesi, sembra venire in rilievo nella pronuncia n. 246/2019 è il significativo compito assegnato dalla Corte al concetto di “trasversalità”, nelle sue plurali manifestazioni, quasi a divenire il criterio per una lettura complessiva dell’articolo 117 Cost. e delle materie in esso indicate, indipendentemente dal loro ‘posizionamento’ all’interno dello stesso disposto costituzionale. Materie che, come più volte sottolineato dalla Corte⁴¹, si trovano in un sistema di intersezioni e sovrapposizioni reciproche e che, quindi, nel concreto operare della potestà legislativa statale e regionale, richiedono sempre più spesso forme di raccordo improntate alla leale cooperazione.

La categoria delle materie trasversali, in sostanza, ha da tempo assunto la funzione di scardinare una netta e rigida (schematica) separazione delle competenze per dare un maggior dinamismo ai cataloghi dell’art. 117 Cost., alla luce delle esigenze pratiche da regolare.

Una dinamica che ha indotto ad abbandonare la dicitura di potestà ‘piena’ per le funzioni legislative esercitate dalle Regioni nelle materie c.d. “innominate”⁴², meglio individuata con l’espressione “residuale”⁴³ e che ha reso evanescente anche l’affermazione della sentenza n. 282/2002⁴⁴ – accolta con

⁴⁰ V., *ex multis*, Corte cost. 272/2004; 15 novembre 2004, n. 345, cit., p. 3069 ss.; 23 gennaio 2009, n. 12, cit., p. 77 ss.; 22 luglio 2011, n. 235, cit., p. 3011 ss.; 6 luglio 2012, n. 171, in *Giur. cost.*, n. 4/2012, p. 2517 ss.

⁴¹ V., per tutte, Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, cit., p. 3 ss. e 7 marzo 2008, n. 50, cit., p. 737 ss.

⁴² P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all’art. 117 della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004, p. 1.

⁴³ Anche per questa dicitura, tuttavia, è stato opportunamente precisato (F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e rimaterializzazione delle materie*, cit., p. 1185 ss.) come la “residualità” debba essere intesa non tanto come definizione di vere e proprie materie riservate alle Regioni, ma piuttosto come individuazione “dei livelli” di disciplina e degli “ambiti di competenza” che appartengono alle Regioni.

⁴⁴ Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, cit., p. 294 ss.

particolare entusiasmo subito dopo la riforma del Titolo V Cost. - sulla natura generale della potestà legislativa regionale⁴⁵.

Oggi, poi, con il passaggio segnato dalla decisione n. 246/2019, sembra cominciare a perdere rilievo ‘formale’ anche la categorizzazione delle materie di potestà legislativa concorrente, per lasciare spazio ad un più sfumato criterio fondato sulla ‘trasversalità-intersecazione’ delle diverse competenze legislative, con la richiesta sempre più pressante del Giudice costituzionale - soprattutto per gli intrecci più difficili da districare – di prassi collaborative istituzionalizzate a tutela delle rispettive sfere di autonomia.

L’andamento di questa giurisprudenza pare essersi assestato (sulla scorta dei fondamentali pilastri eretti fin dalle decisioni nn. 282/2002⁴⁶ e 303/2003⁴⁷) su una linea interpretativa che, da un lato, pare accentuare sempre più le potenzialità espansive della legislazione statale⁴⁸ e, dall’altro, valorizza (e impone) - a mo’ di contraltare - forme di cooperazione solidaristica tra Stato e autonomie territoriali⁴⁹.

Il parametro della leale collaborazione pare, allora, essere destinato ad incarnare la chiave di lettura del quadro della distribuzione delle competenze nella sua dimensione concreta⁵⁰. Una svolta non di poco conto rispetto alla lettera e alla struttura dell’art. 117 Cost.

È chiaro, infatti, come l’assottigliarsi dei riferimenti formali sul riparto di attribuzioni fra Stato e Regioni (legislative ma non solo) non possa che rendere più scivoloso il terreno di confronto fra attori istituzionali e incerta l’attività dell’interprete. E la ricerca di strumenti ‘suppletivi’ fondati su una visione collaborativa, da questo punto di vista, non può che rappresentare l’indispensabile risorsa per ‘contenere’ sicure tensioni capaci di incrementare un contenzioso già oggi considerevole davanti alla Corte costituzionale.

⁴⁵ Affermazione peraltro smentita dalle successive Corte cost. 1 giugno 2006, n. 213, cit., p. 2303 ss. e 1 giugno 2006, n. 214, in *Riv. giur. edilizia*, n. 4-5/2006, I, p. 790 ss., secondo le quali il fatto che una determinata materia non sia ricompresa negli elenchi dei commi 2 e 3 dell’art. 117 Cost. non vuol significare una automatica attribuzione della stessa alla potestà legislativa delle Regioni. Per la Corte, infatti, non può essere trascurata, anche in tale ipotesi, la dimensione (nazionale o locale) degli interessi che su quella materia insistono (V., sul punto, A. PACE, *L’incostituzionalità della costituzione di Berlusconi. Una traccia per poter discutere su una legge costituzionale assai controversa*, in *ASTRID Rassegna*, 2006, p. 9)

⁴⁶ Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, cit., p. 294 ss.

⁴⁷ Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, cit., p. 1010 ss.

⁴⁸ Sul punto, v. anche A. PACE, *L’incostituzionalità della costituzione di Berlusconi*, cit., p. 9.

⁴⁹ Sulle direttrici lungo le quali si è mossa la giurisprudenza costituzionale nell’interpretazione dell’art. 117 Cost., come modificato dalla riforma del Titolo V Cost., F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*, *op. cit.*, p. 1185 ss.

⁵⁰ Esprime, però, dubbi sulla effettiva capacità dello strumento della leale collaborazione, anche nella applicazione dell’intesa “forte”, di assicurare concreta garanzia alle istanze regionali C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 455 ss., in quanto, nell’impossibilità di pervenire ad un accordo fra Stato e Regione, in merito ai contenuti della funzione avocata dall’amministrazione centrale, la giurisprudenza costituzionale ha comunque dato prevalenza, seppur dopo la richiesta di ulteriori procedure collaborative, alla “tutela delle esigenze unitarie a scapito di un effettivo potere di decisione regionale”.

4. Intesa e ricostruzione post sisma: un raccordo necessario a tenere insieme uniformità e differenziazione

Per ritornare all'esito del giudizio di legittimità costituzionale e alla sua motivazione, la Corte ha riconosciuto come il principio della leale collaborazione sia un presidio basilare della chiamata in sussidiarietà, anche in ragione del fatto che la "ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di «governo del territorio»".

Ciò implica che i poteri normativi attratti dallo Stato in via sussidiaria – ben al di là della determinazione dei principi fondamentali di cui all'art. 117, comma 3, Cost. – devono essere esercitati preservando un ruolo di negoziazione paritaria alle Regioni che si vedano spogliate dei medesimi poteri.

Lo schema operativo dell'intesa quindi, in tali circostanze, appare, per così dire, nella natura delle cose, ossia nella conformazione delle materie incise dalla complessa *governance* dell'emergenza e della ricostruzione, da intendersi, appunto, quale attività diretta al recupero di insediamenti abitativi, alla ripresa di servizi essenziali, al riavvio di assetti produttivi compromessi e attività lavorative e al ripristino di quotidianità interrotte.

Per giungere a questa conclusione la Corte costituzionale ha rilevato che, per oltre due anni, il meccanismo dell'intesa ha rappresentato il perno della macchina della ricostruzione dei territori del Centro Italia, a seguito del terremoto del 2016, e che lo stesso Governo lo aveva confermato anche nel decreto legge oggetto del contenzioso Stato-Regioni (il d.l. n. 109/2018).

Una scelta, peraltro, che si allinea allo stesso spirito del vigente Codice della protezione civile, varato nel 2018, il quale ha recepito la pratica del coinvolgimento delle autonomie regionali quale principio che informa la disciplina organica di tale materia, alla luce del suo carattere "diffuso".

Non solo, ma la Corte ha altresì notato come, a dimostrazione del buon funzionamento del modello di codeterminazione degli atti fra Stato e Regioni, l'originaria formulazione dell'art. 37, d.l. n. 109/2018, proprio in vista di dare un'accelerazione al processo di ricostruzione in atto, "accentuava [anziché depotenziare] il ruolo dei Presidenti delle Regioni", attribuendo a questi ultimi (e non più al Commissario straordinario) il compito di verificare l'assenza di sovracompensazioni con riferimento alle norme nazionali ed europee in materia di aiuti di Stato (Considerato in diritto punto 7).

Solo nell'*iter* di conversione del citato decreto legge lo scenario è cambiato.

Nella fase della decisione parlamentare, infatti, sono state introdotte le modifiche che hanno indotto le Regioni a ricorrere al Giudice costituzionale: la legge di conversione del d.l. n. 109/2018 ha degradato a mero parere il raccordo sostanziale Stato-Regioni che si instaurava, per il tramite dell'intesa, secondo la precedente disciplina degli artt. 2, comma 2 e 14, comma 4 del d.l. n. 189/2016.

Nel giudizio di fronte alla Consulta ha perciò assunto un ruolo centrale, come già in altre occasioni, la valutazione sulla adeguatezza della modalità di coordinamento fra Stato e Regioni individuata dal legislatore nazionale. Verifica necessaria al fine certificare la sussistenza, nella normativa impugnata, dei presupposti indispensabili per superare il vaglio di costituzionalità⁵¹.

Al riguardo, la Corte non ha ravvisato una solida giustificazione a sostegno del depotenziamento ‘inflitto’ al principio della leale collaborazione, anche in ragione del fatto che “nessun particolare inconveniente è stato segnalato” nel *modus operandi* prescritto dalla disciplina previamente in vigore. Ha perciò ritenuto irragionevole la scelta del Parlamento di sostituire l’intesa con una mera procedura consultiva nella definizione dei processi decisionali sottesi agli interventi di ricostruzione di aree terremotate.

In definitiva, essendo l’intesa da considerarsi – come si anticipava - insita nel sistema della ricostruzione post sisma, in ragione delle competenze su cui tale attività va ad impattare, la rimozione di tale istituto (o il suo ‘declassamento’ ad altre più deboli forme partecipative), *senza un ragionevole motivo*, è stata giudicata incostituzionale, in quanto lesiva del necessario metodo collaborativo che deve permeare sempre, anche in situazioni emergenziali, i rapporti fra gli enti territoriali della Repubblica⁵².

La prospettiva di indagine sulle relazioni fra centro e periferia, quindi, in qualsiasi contesto, non può prescindere dall’impostazione costituzionale del sistema autonomistico, che ripone nella leale collaborazione la ricerca di un’equilibrata sintesi fra unità e differenziazione⁵³.

La Carta fondamentale è e rimane la “bussola” dell’agire istituzionale e sociale in ogni tempo (ordinario e di emergenza).

In questi termini si è espressa anche la Presidente della Corte costituzionale con riguardo ad un altro scenario emergenziale: la drammatica pandemia da Covid-19 che ha investito, con particolare aggressività,

⁵¹ Come ha ripetutamente precisato la Corte costituzionale, la “sussidiarietà legislativa” può collocarsi solo in uno spazio di effettiva e leale collaborazione fra lo Stato e l’ente territoriale interessato e, pertanto, può “aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese” (Corte cost. 3 gennaio 2004, n. 6, cit., p. 1056 ss. e da ultimo Corte cost. 21 gennaio 2016, n. 7, in *Giur. cost.*, n. 1/2016, p. 45 ss.).

⁵² Sulla leale collaborazione come “modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione” già Corte cost. 25 luglio 1984, n. 219, in *Foro it.*, n. 1/1985, p. 67 ss. Per una trattazione organica di tale principio, v. per tutti, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, p. 16 ss.

⁵³ Il principio cooperativo da sempre caratterizza il tessuto costituzionale che fonda il riparto di competenze fra Stato e Regioni il quale, come da subito ha affermato la Corte costituzionale, non è improntato ad un mero criterio di separazione, ma implicitamente (già a partire dagli artt. 2 e 5 Cost.) rimanda ad un’idea di armoniosa partecipazione di tutti gli enti territoriali all’attuazione del progetto di giustizia, coesione e solidarietà sociale disegnato dal Costituente (sul punto, con ampi riferimenti giurisprudenziali, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 84 ss.; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. soc.*, 1988, p. 370 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1321; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2003, p. 426). A seguito della riforma del Titolo V Cost. del 2001, tale principio è esplicitato dall’art. 120 Cost. Sul tema v., ancora, A. GRATTERI, *La faticosa emersione*, cit., p. 426 ss.

il nostro Paese negli ultimi mesi⁵⁴ e che ha messo a dura prova proprio il raccordo fra Stato e Regioni⁵⁵, sia nella gestione iniziale dell'epidemia, sia nella fase della ripresa delle attività sociali ed economiche, successiva al lungo periodo di lockdown decretato dal Governo per il contenimento dei contagi.

Le Regioni hanno più volte lamentato l'assenza di 'collegamenti' sostanziali con il potere centrale e in alcuni casi hanno operato in modo isolato e in difformità dalle prescrizioni nazionali⁵⁶.

Fermo restando, come si diceva, che il modello collaborativo si pone alla base della dialettica fra diversi livelli di governo, la fase di ripartenza seguita all'emergenza sanitaria provocata dal Coronavirus non pare del tutto sovrapponibile, sul piano dei raccordi procedurali fra Stato e autonomie, al 'percorso' della ricostruzione post-sisma.

Come si è potuto osservare, in quest'ultimo ambito, le azioni e competenze attratte in via sussidiaria dallo Stato sono dirette a ripristinare la dimensione sociale ed economica dei territori e delle comunità colpite da eventi tellurici ed è evidente l'esigenza di attivare modalità di coinvolgimento 'forte' delle autonomie,

⁵⁴ V. la Relazione sull'*Attività della Corte costituzionale del 2019*, del 28 aprile 2020, p. 27, in cui si afferma che "anche nel tempo presente, dunque, ancora una volta, è la Carta costituzionale così com'è – con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie; diritti, doveri e responsabilità – a offrire a tutte le istituzioni e a tutti i cittadini la bussola che consente di navigare «per l'alto mare aperto» dell'emergenza e del dopoemergenza che ci attende".

⁵⁵ In tal senso M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum Pasquale Costanzo*, www.giurcost.org, 18 aprile 2020, p. 18 ss.

⁵⁶ La fase iniziale dell'emergenza è stata caratterizzata da un proliferare di ordinanze adottate dai Presidenti di Regione, i quali, ritenendo insufficienti le misure definite dallo Stato, intendevano sancire prescrizioni maggiormente restrittive per i propri territori (come – ad esempio - la sospensione dell'attività didattica disposta con ordinanza del Presidente della Regione Marche), tanto che il Governo si è visto costretto, con il D.p.c.m. del 22 marzo 2020 a stabilire il completo lockdown dell'intero Paese, con il fermo delle attività produttive e il divieto, per tutti, di uscire dal proprio territorio comunale.

Non è andata meglio nella c.d. "fase 2" della cauta ripresa post-emergenza. Il riferimento va, in particolare, all'impugnazione governativa, di fronte al giudice amministrativo, dell'ordinanza con cui la Regione Calabria aveva anticipato l'attenuazione delle prescrizioni restrittive adottate dallo Stato nel periodo di lockdown e consentito la riapertura delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie e agriturismi, pur prevedendo l'esclusiva somministrazione all'aperto di cibi e bevande.

Con tale ricorso, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha censurato la violazione delle competenze statali fissate dalla disciplina dell'emergenza Covid-19 (in particolare dal d.l. n. 19/2020) e il TAR Calabria (sez. I, 9 maggio 2020, n. 841, in www.giustizia-amministrativa.it) ha annullato il provvedimento regionale, affermando che "spetta al presidente del Consiglio dei ministri individuare le misure necessarie a contrastare la diffusione del virus Covid-19, mentre alle Regioni è dato intervenire" per introdurre, "in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso (...) misure ulteriormente restrittive (...), esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale" (art. 3, d.l. n. 19/2020).

Lo Stato, quindi, è chiamato a definire gli *standard* minimi di tutela della salute e della sicurezza dei cittadini (potremmo dire i livelli minimi essenziali) e le Regioni possono solo potenziare queste garanzie, qualora lo richiedano le peculiari condizioni dei propri territori e comunità, ma non derogare *in peius* alle prescrizioni nazionali e non devono, in ogni caso, compromettere interessi unitari e strategici per lo Stato.

Un altro esempio di mancata 'sintonia' fra centro e autonomie riguarda la proposta di alcuni Governatori regionali di introdurre, una volta ripresa la libera circolazione all'interno del territorio nazionale, una sorta di "passaporto sanitario" per limitare la mobilità delle persone fra le Regioni. L'iniziativa, in evidente contrasto con l'art. 120 Cost., è stata da subito censurata dal Ministro per gli Affari regionali.

in vista di assicurare la piena aderenza delle regole e funzioni messe in campo agli interessi radicati nelle specifiche realtà locali.

L'emergenza da Covid-19, invece, ha tragicamente messo in pericolo beni e interessi di portata globale. La necessità impellente di tutelare la salute individuale e collettiva ha costretto ad una pesante limitazione di tutta una serie di diritti costituzionalmente garantiti (la circolazione, il lavoro, lo studio, la libertà di riunione, l'esercizio del culto, la libertà di impresa)⁵⁷, con inevitabili ripercussioni sulla vita delle persone e sulla stessa tenuta del sistema economico e sociale dell'intero Paese.

In un simile contesto, la mediazione fra le diverse istanze in gioco si sposta su una dimensione unitaria (nazionale) che colloca il processo decisionale a livello statale e la leale collaborazione, nella sua dinamica 'bi-direzionale' (discendente e ascendente), vede accentuare quella sua sfumatura che si compone di una doverosa partecipazione dal basso per la difesa dei valori infrazionabili in cui si esprime la declinazione indivisibile della Repubblica (art. 5 Cost)⁵⁸.

Ne deriva, allora, che, sul piano procedurale, il raccordo fra enti potrebbe forse legittimamente subire un allentamento, per passare dall'intesa a (più deboli) forme di consultazione, in ragione del ruolo di bilanciamento e di sintesi che, in tali situazioni, è rimesso allo Stato, al fine di assicurare una visione sistemica alla garanzia di interessi e diritti che sono il fulcro dell'intero assetto costituzionale⁵⁹.

5. Efficacia nel tempo della declaratoria di incostituzionalità e continuità del processo di ricostruzione: la Corte decide di 'salvare' gli atti del Commissario straordinario

Il dispositivo della sentenza n. 246/2019 sancisce che la riconduzione della norma impugnata ad una corretta lettura del principio autonomistico, nel contesto della ricostruzione dei territori terremotati del Centro Italia, implica "il ripristino della prescrizione dell'intesa", quale presupposto per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento affidate al Commissario straordinario di governo.

Nondimeno, al Giudice delle leggi non è sfuggito che, per quanto la permanenza in vigore della disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima fosse da considerarsi lesiva di competenze regionali, nel quadro di un rapporto leale e collaborativo fra enti territoriali, la sua (totale) rimozione avrebbe provocato conseguenze altrettanto gravose, in quanto l'annullamento degli effetti dalla stessa prodotti avrebbe avuto ripercussioni intollerabili sempre sul piano ordinamentale costituzionale, nello specifico sul versante della protezione delle vittime di eventi sismici.

⁵⁷ Sul punto, v. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, p. 1 ss.

⁵⁸ Per questa accezione della leale collaborazione v, ad esempio, Corte cost. 25 luglio 1984, n. 219, cit., p. 67 ss. e 21 gennaio 2016, n. 8, cit., p. 48 ss.

⁵⁹ In tal senso v. A. D'ALOIA, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei 'propri confini'*, in *Dirittifondamentali.it*, 18 aprile 2020, p. 2.

La Corte ha spiegato che, qualora gli effetti caducatori della pronuncia fossero retroagiti fino alla entrata in vigore della disposizione censurata, interessi fondamentali legati all'opera di ricostruzione sarebbero "risult[at]i gravemente in sofferenza" (Considerato in diritto, punto 9).

La decisione avrebbe, infatti, travolto "l'azione amministrativa già utilmente posta in essere dal Commissario straordinario", trattandosi di una attività "non ancora consolidatasi in una situazione esaurita". Gli interventi fino a quel momento compiuti a favore delle popolazioni terremotate avrebbero rischiato di essere spazzati via – anche nei loro esiti positivi e nelle loro virtuose potenzialità – dal normale agire della sentenza di illegittimità costituzionale.

Sarebbe, così, andata perduta tutta una serie di atti e decisioni, quando, invece, risultava fondamentale preservare la continuità dell'operato del Commissario straordinario per mantenere e consolidare gli interventi e i lavori già svolti e non pregiudicare (o rallentare) il processo di ricostruzione in atto.

A questo 'segmento' di "azione amministrativa" - sebbene realizzatosi in forza di un dettato normativo non del tutto conforme a Costituzione - la Corte ha riconosciuto rilievo costituzionale e, perciò, l'idoneità a giustificare un 'restringimento' (nel passato) degli effetti della propria decisione di accoglimento⁶⁰.

La Consulta non lo esplicita, ma è chiaro che all'attività posta in essere dal Commissario di governo sono direttamente collegate situazioni giuridiche soggettive inviolabili (come il diritto all'abitazione, alla vita privata e familiare, alla salute, al lavoro...), la cui salvaguardia è strettamente connessa all'impegno assunto dallo Stato di ristabilire, nel più breve tempo possibile, agglomerati urbani, infrastrutture, attività sociali ed economiche indispensabili per ripristinare normali condizioni di vita.

In una prospettiva di questo genere, quindi, la dichiarazione di accoglimento avrebbe potuto integrare un rimedio peggiore del male e, pertanto, il Giudice delle leggi non ha esitato a posticipare il momento da cui far valere l'incostituzionalità della disciplina impugnata.

Una tecnica più volte sperimentata dalla Corte quando, nel bilanciare contrapposti interessi costituzionali, ha operato nell'ottica di salvaguardare un principio di continuità istituzionale: dello Stato⁶¹, o dei diritti costituzionali dallo stesso garantiti⁶².

Nella sentenza n. 13/2004⁶³, ad esempio, sempre in un giudizio promosso su ricorso regionale, la Consulta ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali concernenti la definizione delle dotazioni organiche del personale docente e l'orario di lavoro, perché lesiva della potestà legislativa

⁶⁰ Sull'efficacia retroattiva delle decisioni di accoglimenti, v., fra i tanti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, V ed., Padova, 1984, p. 384; G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 351 e da ultimo, approfonditamente, A. PACE, *Superiorità della Costituzione e sindacato delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, pp. 17-18.

⁶¹ Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1, in *Foro Amministrativo*, n. 7-8/2014, p. 1890 ss.

⁶² Corte cost. 13 aprile 2018, n. 74, in *Giur. cost.*, n. 2/2018, p. 683 ss. e 5 aprile 2018, n. 71, in *Giur. cost.*, n. 2/2018, p. 679 ss.

⁶³ Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 13, in *Foro it.*, n. 1/2004, p. 2666 ss.

concorrente in materia di istruzione (art. 117, comma 3, Cost.)⁶⁴. Tuttavia, pure in quell'occasione rilevò come la caducazione immediata della disciplina censurata avrebbe provocato “effetti ancor più incompatibili con la Costituzione”, determinando una interruzione nel “funzionamento del servizio di istruzione” che avrebbe messo a rischio diritti fondamentali (di studenti e docenti) “collegati alla erogazione del servizio scolastico”.

Oggi, come ieri, alla Corte si è presentata l'esigenza di assicurare una doppia legalità costituzionale: quella incrinata dall'incompatibilità della norma censurata con il principio della leale collaborazione fra enti territoriali e quella ancorata alla continuità di funzioni e opere dirette alla garanzia di alcune fondamentali situazioni giuridiche soggettive.

La Consulta ha dovuto fare i conti, da un lato, con la sua funzione di custode della rigidità della Costituzione⁶⁵ e, dall'altro, con la necessità di salvare un assetto di interessi di rilievo costituzionale che, fino a quel momento, ha trovato soddisfacimento mediante una normativa (accertata come) incostituzionale.

Entrambe le suddette ‘istanze’, a ben guardare, sono rivolte, seppur in maniera differente, ad affermare la forza e la vigenza della Carta fondamentale. Appaiono, cioè, come due proiezioni della stessa legalità costituzionale di fronte alle quali la Corte si è trovata nella condizione di dover fare una scelta fra due modi di dare ‘tutela’ alla Costituzione.

L'orientamento prevalso è stato quello di ‘delimitare’ (ridurre temporalmente) l'ambito della legalità costituzionale ‘formale’ per dare spazio a quella ‘sostanziale’. Il Giudice delle leggi ha, cioè, dato rilievo preponderante alla dimensione suprema della Costituzione che non si ferma al suo tenore letterale, ma guarda all'effettivo invero dei suoi contenuti, ossia alla piena e concreta attuazione degli istituti e delle garanzie preposti alla tutela della persona, anche nel caso in cui tale ‘risultato’ sia stato perseguito con strumenti (normativi) non perfettamente collimanti con il dettato costituzionale.

⁶⁴ Per la Corte, infatti, la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche non può farsi rientrare nelle norme generali sulla istruzione, riservate allo Stato, ma risulta strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, di competenza regionale (Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 13, cit., p. 2666 ss.). A commento della decisione, v., fra i tanti, R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte Cost., 13 gennaio 2004, n. 13)*, in *federalismi.it*, 2004, p. 1 ss.; A. POGGI, *Un altro pezzo del “mosaico”: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *federalismi.it*, 2004, p. 1 ss.; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, in *Forum Quad. cost.*, 2004, p. 1 ss.

⁶⁵ Ossia quella superiorità della Costituzione che deriva, per usare le parole di A. PACE, *L'instaurazione di una Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1997, pp. 38-39 dal suo essere “fondamentale nei confronti delle altre fonti dell'ordinamento”.

Anche nella sentenza n. 246/2019, quindi, la Corte ha fatto ricorso ad una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti⁶⁶ così da fare salvi gli atti già compiuti sotto la vigenza di una disciplina censurata.

La decisione di attenuare la forza che la declaratoria di illegittimità costituzionale – di regola – produce è stata sorretta dalla volontà di ‘preservare’ l’efficacia di atti e opere di edilizia privata e pubblica dai quali dipende la riapertura di centri urbani, la messa in sicurezza o la riedificazione di scuole e di altre strutture pubbliche, la ripresa sociale ed economica, il recupero del patrimonio storico-artistico dei territori italiani interessati dal terremoto del 2016.

In sintesi, allora, la Corte ha ritenuto prioritaria quella accezione della legalità costituzionale che si traduce nel dare risposte concrete a bisogni primari della personalità umana, ossia nel mantenere quella continuità di azioni istituzionali essenziale affinché popolazioni duramente provate, come sono le comunità terremotate, possano riappropriarsi degli spazi perduti e dei legami sociali spezzati nei quali ritrovare la propria dignità, libertà e identità culturale⁶⁷.

⁶⁶ Come avvenuto, più di recente, anche in Corte cost. 11 febbraio 2015, n. 10, in *Giur. cost.*, n. 1/2015, p. 45 ss.

⁶⁷ Significative, al riguardo, sono le riflessioni di R. CASTORINA - S. PITZALIS, *Comprendere i disastri. Linee teoriche e applicazioni metodologiche della socioantropologia nei terremoti de L’Aquila e dell’Emilia*, in *Argomenti*, Rivista di economia, cultura e ricerca sociale, 12/2019, p. 21, le quali, nell’ambito di un’analisi socio-antropologica degli eventi calamitosi (in particolare dei terremoti che negli anni scorsi hanno colpito l’Aquila e l’Emilia), scrivono che “Le decisioni e le azioni legittimate dall’emergenza costruiscono, oltrepassando il diritto, una sovranità arbitraria secondo il principio per il quale *necessitas legem non habet* (Agamben, 2003), sospendendo la legge vigente. Incombe sui corpi una “sovranità straordinaria” il cui potere si estrinseca nella creazione di “spazi di eccezione” fortemente normati, “zone grigie” (Pandolfi 2005) contrassegnate da una potente forza bio-politica che amministra la vita delle persone in una costante trazione tra compassione e repressione (Fassin, 2005) e all’interno dei quali i diritti vengono riconosciuti alle persone intese unicamente come “nuda vita” (Agamben, 1995), private di ogni diritto incorporato e incastrate tra bios e zoe, vita politica e vita naturale”.