



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

STATO E REGIONI NELLA DISCIPLINA EMERGENZIALE
DELL'ISTRUZIONE

SIMONE CAFIERO

SOMMARIO: 1. Premessa: oggetto e metodo dell'analisi. – 2. La «prima fase»: dal d.l. n. 6/2020 al d.l. n. 1/2021. – 3. La «seconda fase»: dal d.l. n. 1/2021 alla fine dello stato di emergenza. – 4. Qualche riflessione conclusiva.

1. Premessa: oggetto e metodo dell'analisi

Con il presente lavoro si propone una riflessione sul ruolo giocato dallo Stato e dalle Regioni nel determinare le modalità di esercizio del diritto all'istruzione nel contesto, autenticamente senza precedenti nella sua drammatica complessità¹, della pandemia da Covid-19. Oggetto dell'analisi, in particolare, saranno le modalità del concorso fra Stato e Regioni nella produzione delle norme destinate a disciplinare lo svolgimento della didattica, intesa quale prestazione oggetto del diritto sociale all'istruzione, in costanza dello «stato di emergenza di rilievo nazionale» deliberato, a norma dell'art. 24, co. 1,

¹ Tale complessità, portato della varietà dei problemi sollevati in una pluralità di campi dell'esperienza, dalla medicina all'economia, dalla scienza politica al diritto nelle sue diverse branche, richiede di essere indagata attraverso un approccio interdisciplinare, qual è quello proposto in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020.

d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, per far fronte al dilagare del contagio².

Il tema appare di interesse per diverse ragioni. La prima è che, secondo una lettura largamente condivisa fra i giuristi³ e non solo⁴, quello all’istruzione appartiene al novero dei diritti costituzionali ai quali la vicenda pandemica ha imposto i sacrifici più ingenti e duraturi. È noto, infatti, come l’esigenza di ridurre i contatti sociali allo scopo di contenere la diffusione del virus abbia indotto il decisore politico a limitare considerevolmente, e per una non breve fase a escludere del tutto, lo svolgimento in presenza delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado e delle università⁵. D’altro canto, in parte per caratteristiche strutturali dello strumento, in parte a causa di carenze e difficoltà nella sua concreta messa in opera, le une e le altre intrecciate a dati di contesto attinenti al sistema-scuola nel suo complesso e alla situazione socio-economica delle famiglie degli alunni, la scelta a favore della didattica a distanza (DaD)⁶, anch’essa riconducibile al d.P.C.m. del 25 febbraio 2020 e ben presto divenuta la principale modalità di contenimento tra le esigenze dell’istruzione e quelle della salute nelle fasi più acute della pandemia, ha indubbiamente fatto registrare una contrazione del diritto all’istruzione. Ciò sia sotto il profilo della qualità dell’insegnamento e dell’efficacia complessiva del sistema scolastico ed universitario nella trasmissione delle conoscenze⁷,

² La delibera in parola, appena successiva allo *statement* con il quale, il 30 gennaio 2020, il Direttore generale dell’Organizzazione Mondiale della Sanità aveva dichiarato l’epidemia da Covid-19 una «emergenza sanitaria di rilevanza internazionale», aveva previsto che lo «stato di emergenza di rilievo nazionale» avesse una durata pari a sei mesi. A causa del protrarsi del fenomeno epidemico – ufficialmente dichiarato «pandemia» dall’OMS l’11 marzo 2020 – questo termine è stato più volte prorogato, dapprima con nuove delibere del Consiglio dei ministri (datate rispettivamente 29 luglio 2020, 7 ottobre 2020, 13 gennaio 2021); quindi, a motivo del superamento del termine massimo di durata previsto dall’art. 24, co. 3, d.lgs. n. 1/2018, con il d.l. 23 luglio 2021, n. 105, e con il d.l. 24 dicembre 2021, n. 221, per effetto dei quali, in deroga alla norma posta dalla citata disposizione, il regime emergenziale si è protratto fino al 31 marzo 2022, data in cui l’assenza di ulteriori proroghe ne ha determinato la cessazione.

³ Fra le molte riflessioni di taglio giuridico dedicate al tema si vedano G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2020, 410 ss.; M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d’Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, 4/2020, 783-785; F. DI LASCIO, *Il sistema nazionale di istruzione di fronte all’emergenza sanitaria*, in *Federalismi.it*, n. 4/2021, spec. 90-92.

⁴ Si vedano in proposito F. ROCCHI, *Lasciare la scuola anzitempo: le possibili conseguenze del Covid sulla dispersione scolastica*, in *Il Mulino*, 4/2020, 655 ss.; F. PAGLIERI, *Apprendimenti negati. Dall’emergenza sanitaria all’emergenza educativa*, in *Il Mulino*, 6/2020, 1096 ss.; R. GHIGI – M. PIRAS, *Se la pandemia fa scuola. Disuguaglianze, partecipazione e inclusione dal banco allo schermo*, in *Il Mulino*, 1/2021, 79 ss.

⁵ La sospensione di tutte le attività didattiche in presenza sull’intero territorio nazionale è stata disposta per la prima volta dall’art. 1, co. 1, lett. d, d.P.C.m. 4 marzo 2020, per poi essere confermata dall’art. 2, co. 1, lett. h, d.P.C.m. 8 marzo 2020.

⁶ Era stato l’art. 1, co. 1, lett. d, d.P.C.m. 25 febbraio 2020 a prevedere che «i dirigenti scolastici delle scuole nelle quali l’attività didattica sia stata sospesa per l’emergenza sanitaria» potessero «attivare, di concerto con gli organi collegiali competenti e per la durata della sospensione, modalità di didattica a distanza avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità». Facoltà, questa, poi estesa a tutti gli istituti scolastici italiani, così come alle università e alle istituzioni AFAM, dai d.P.C.m. del 4 e dell’8 marzo 2020. Sulla disciplina della didattica a distanza, e su alcuni dei principali problemi da questa sollevati, si veda S. BARONCELLI, *La didattica online al tempo del coronavirus: questioni giuridiche legate all’inclusione e alla privacy*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020, 437 ss.

⁷ In tal senso F. PAGLIERI, *Apprendimenti negati. Dall’emergenza sanitaria all’emergenza educativa*, cit., spec. 1098 ss.

sia – e forse soprattutto – sotto il profilo della capacità di questi ultimi di farsi veicolo di quel progetto di emancipazione sociale che è racchiuso nell’art. 3, co. 2, della Costituzione⁸. Ne costituisce una significativa conferma l’ord. 16 maggio 2020, n. 11, del Ministro dell’istruzione, che – sulla base giuridica dell’art. 1, co. 1 e 2, d.l. 8 aprile 2020, n. 22 – ha previsto l’ammissione di tutti gli studenti all’anno scolastico successivo a prescindere dalle valutazioni riportate nelle singole discipline⁹, con l’evidente (e condivisibile) scopo di evitare che le straordinarie difficoltà incontrate dall’offerta didattica nell’anno 2020 finissero per gravare sugli studenti, pregiudicando la regolare prosecuzione degli studi e fornendo ulteriore alimento al fenomeno dell’abbandono scolastico. Questioni, quelle appena evocate, che assumono una consistenza ancor maggiore se si considera che in Italia, e in specie in alcune aree del paese, le restrizioni in tema di istruzione sono state mantenute in vigore più a lungo che nella gran parte dei paesi europei¹⁰.

La seconda ragione è che proprio sul fronte della gestione emergenziale della didattica, sin dalle primissime fasi, si sono consumati alcuni dei più accesi contrasti fra i diversi livelli territoriali di governo: non si dimentichi che la prima ordinanza regionale ad essere impugnata dal Governo innanzi al giudice amministrativo, l’ord. n. 1/2020 del Presidente della Regione Marche, disponeva – fra l’altro – la sospensione di ogni forma di didattica in presenza, con la sola eccezione delle attività didattiche relative alle professioni sanitarie, cui si aggiungeva la sospensione di tutti i viaggi di istruzione, in Italia come all’estero¹¹. Una conflittualità, questa, che pur manifestandosi in diverse forme e con varia intensità non si è mai del tutto sopita, emergendo prepotentemente – come si avrà modo di osservare – nelle fasi di maggiore diffusione del contagio.

Tutto ciò sembra confermare l’utilità dell’indagine che ci si è proposti. Essa sarà svolta, per un verso, descrivendo diacronicamente il quadro normativo vigente e, in particolare, le relazioni da esso delineate tra fonti primarie statali, d.P.C.m. e ordinanze regionali; per altro verso, individuando alcune controversie riguardanti la legittimità delle ordinanze regionali in tema di istruzione, dedotte dinanzi al giudice amministrativo, che

⁸ Su questo profilo si insiste in R. CALVANO, *L’istruzione, il Covid-19 e le disuguaglianze*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2020, spec. 81 ss. Sul punto, si vedano anche le riflessioni di M. PIRAS, *La scuola italiana nell’emergenza: le incertezze della didattica a distanza*, in *Il Mulino*, 2/2020, 250 ss., e di F. ROCCHI, *Lasciare la scuola anzitempo: le possibili conseguenze del Covid sulla dispersione scolastica*, cit., spec. 657 ss.

⁹ L’art. 3, co. 4, della citata ordinanza prevede infatti che «[g]li alunni sono ammessi alla classe successiva anche in presenza di voti inferiori a sei decimi in una o più discipline, che vengono riportati nel verbale di scrutinio finale e nel documento di valutazione». Il co. 5, poi, aggiunge che «[p]er gli alunni ammessi alla classe successiva in presenza di votazioni inferiori a sei decimi o comunque di livelli di apprendimento non adeguatamente consolidati, gli insegnanti contitolari della classe e il consiglio di classe predispongono il piano di apprendimento individualizzato [...], in cui sono indicati, per ciascuna disciplina, gli obiettivi di apprendimento da conseguire o da consolidare nonché le specifiche strategie per il raggiungimento dei relativi livelli di apprendimento».

¹⁰ I. RIVERA, *Per una prossemica sociale nello stato di emergenza. La tutela del diritto all’istruzione nella prospettiva comparata ai tempi del Covid-19*, in G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, 2020, 38 ss. Nello stesso senso anche R. CALVANO, *L’istruzione, il Covid-19 e le disuguaglianze*, cit., 84-85.

¹¹ Art. 1, lett. b e c, ord. Pres. Reg. Marche 25 febbraio 2020, n. 1.

appaiono d’interesse perché attinenti alle principali questioni poste dalla disciplina emergenziale della materia.

2. La «prima fase»: dal d.l. n. 6/2020 al d.l. n. 1/2021

Con specifico riguardo al tema dell’istruzione, l’esame dei decreti-legge attraverso i quali il Governo ha strutturato e progressivamente affinato la c.d. «catena normativa dell’emergenza»¹² lascia scorgere, con una certa chiarezza, uno sviluppo in due fasi.

La prima può farsi coincidere con il periodo che corre dal 23 febbraio 2020 – data di emanazione del primo decreto-legge sull’emergenza pandemica, il d.l. n. 6/2020 – all’inizio dell’anno 2021. In tutto il suo corso, la determinazione delle modalità della didattica è stata interamente affidata al meccanismo della «doppia cedevolezza» fra d.P.C.m. e ordinanze regionali¹³. Sul punto, si deve osservare che né il menzionato d.l. n. 6/2020, al quale si deve il primo assetto – invero non rimasto indenne dalle critiche della dottrina¹⁴ – dei poteri d’emergenza volti a fronteggiare l’incalzante avanzata del virus, né i successivi dd.ll. 25 marzo 2020, n. 19, e 16 maggio 2020, n. 33, che hanno provveduto a precisare tale sistema col fine di temperarne alcuni degli aspetti più problematici, contengono norme di rango primario specificamente dedicate alle modalità di esercizio del diritto all’istruzione nella contingenza emergenziale. Tanto il d.l. n. 6/2020 quanto il d.l. n. 19/2020 si limitano piuttosto ad annoverare la sospensione di ogni attività didattica svolta in presenza, nelle scuole come nelle università e nelle istituzioni di alta formazione coreutica e musicale, fra le misure di contenimento del contagio¹⁵ adottabili con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o, «nelle more dell’adozione» di essi, con ordinanze dei Presidenti delle Regioni¹⁶. In merito a queste ultime, l’art. 3, co. 2, d.l. n. 19/2020 precisa che esse possono essere adottate solo per introdurre «misure ulteriormente restrittive» rispetto a quelle previste dai d.P.C.m., solo a fronte di «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario» nel territorio della Regione interessata, e comunque solo nell’ambito delle attività di competenza di quest’ultima e «senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica

¹² M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 111.

¹³ Formula, questa, utilizzata in Tar Lazio, sez. III-*quater*, sent. 29 ottobre 2020, n. 11096, e ripresa in M. PIERRI, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e all’istruzione ai tempi del Covid-19, tra poteri del Governo e dei Governatori: il caso della Puglia*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020, 147, nonché in M. TROISI, *Il diritto all’istruzione nelle ordinanze “creative” del Presidente della Regione Puglia in tempi di pandemia da Covid-19*, in *Diritti regionali*, 1/2021, 21.

¹⁴ Fra queste, senza pretesa di esaurire un dibattito estremamente vasto e complesso, si vedano almeno A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell’assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta online*, 1/2020, 212-217; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 572 ss.; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in www.unicost.eu, 10 aprile 2020, parr. 2-3; M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti*, vol. I, Napoli, 2021, 378 ss. Più articolate, sebbene non avare di critiche agli aspetti più problematici del sistema costruito dal d.l. n. 6/2020, le posizioni di S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., 30-31 e di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 112.

¹⁵ Si vedano l’art. 1, co. 2, lett. d, d.l. n. 6/2020 e l’art. 1, co. 2, lett. p, d.l. n. 19/2020.

¹⁶ Così l’art. 3, co. 2, d.l. n. 6/2020 e l’art. 3, co. 1, d.l. n. 19/2020.

per l’economia nazionale». L’assetto appena descritto ha poi trovato una sostanziale conferma nel successivo d.l. n. 33/2020: se l’art. 1, co. 13, rinvia espressamente la scelta delle modalità di svolgimento delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado e nelle istituzioni di alta formazione ai d.P.C.m., il successivo co. 16 conferma la facoltà di deroga regionale mediante ordinanze del Presidente della Giunta, con la significativa novità rappresentata dalla possibilità di adottare, con tali ordinanze, anche misure «ampliative» rispetto a quelle statali.

In altre parole, per tutta la durata di questa prima fase il diritto all’istruzione non ha ricevuto alcun trattamento privilegiato rispetto alla generalità dei diritti coinvolti nella crisi pandemica: le modalità del suo esercizio, sotto il profilo della fruizione dell’offerta formativa delle scuole e delle istituzioni di alta formazione, sono state interamente rimesse ai d.P.C.m., derogabili dalle Regioni con ordinanze dei rispettivi Presidenti. Ed è proprio per questa ragione che, nelle controversie concernenti le ordinanze regionali adottate in questa fase, il principale tema all’esame del giudice amministrativo non è stato se sussistesse, in capo alle Regioni, un potere d’ordinanza che consentisse loro di porre limiti al diritto all’istruzione più restrittivi di quelli sanciti dallo Stato, bensì se le «ulteriori limitazioni» da esse adottate fossero ragionevoli e proporzionate all’esigenza di tutelare la salute – «come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività», secondo la formula dell’art. 32 Cost. – senza imporre al diritto all’istruzione un sacrificio eccessivo. Detto in breve, non si è dubitato che le Regioni avessero il potere di derogare *in peius* alle misure statali in materia di istruzione, ma ci si è domandati – *rectius*: si è chiesto al giudice di accertare – se tale potere fosse stato esercitato nel rispetto dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità, oltre che degli specifici limiti ad esso posti dai decreti-legge nn. 6, 19 e 33 del 2020.

L’orientamento appena descritto si manifesta con molta chiarezza in Cons. Stato, sez. III, decr. n. 6453/2020, pronunciato sull’appello proposto contro un decreto cautelare monocratico¹⁷ del Tar Campania che aveva respinto l’istanza di sospensione cautelare formulata da alcuni cittadini contro l’ord. n. 89/2020 del Presidente della Regione Campania, nella parte in cui disponeva, per il periodo dal 6 al 14 novembre 2020, la sospensione delle attività in presenza delle scuole dell’infanzia e della didattica in presenza nelle scuole primarie e secondarie sul territorio regionale. Fondando il proprio ragionamento sull’espresso riconoscimento di un potere derogatorio *in peius* in capo alle Regioni, da esercitarsi sulla base di un’istruttoria attendibile e completa a sostegno delle ulteriori restrizioni adottate, il Consiglio di Stato respinge l’appello, ritenendo che gli

¹⁷ Merita osservare che l’appello contro il decreto cautelare monocratico è un istituto di formazione autenticamente pretoria. La lettera dell’art. 56, co. 2, c.p.a., infatti, qualifica testualmente come «non impugnabile» il decreto motivato con cui il Presidente del Tar si pronuncia sull’istanza cautelare di cui al co. 1. Ciononostante, allo scopo di compensare l’anticipazione alla fase cautelare delle uniche tutele effettivamente soddisfattive contro i provvedimenti restrittivi volti a contrastare la pandemia, conseguenza fattuale della breve durata nel tempo degli effetti da questi prodotti, a partire da Cons. Stato, sez. III, 30 marzo 2020, decr. n. 1553 il Consiglio di Stato ha ritenuto ammissibile l’appello contro il decreto monocratico «nei soli limitatissimi casi in cui l’effetto del decreto presidenziale del TAR produrrebbe la definitiva e irreversibile perdita del preteso bene della vita che corrisponda a un diritto costituzionalmente garantito». Su questo problema si veda A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto alla pandemia*, in *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., 317 ss.

appellanti non siano stati in grado di fornire «decisivi elementi in favore dell’irragionevolezza della misura contestata»¹⁸.

Pienamente rappresentativi della medesima tendenza sono anche i casi del decr. n. 132/2020 del Presidente della Regione Piemonte e dell’ord. n. 87/2020 del Presidente della Regione Calabria, entrambi impugnati dinanzi al giudice amministrativo perché recanti deroghe *in peius* al regime della didattica delineato dal d.P.C.m. del 3 novembre 2020. In particolare, il primo applicava la didattica a distanza anche al secondo e al terzo anno della scuola secondaria di primo grado, laddove invece il d.P.C.m. appena citato prevedeva che, nelle Regioni collocate in zona arancione – qual era appunto il Piemonte – si svolgessero in presenza tutte le attività della scuola secondaria di primo grado; la seconda, dal canto suo, disponeva la sospensione della didattica in presenza e la sua sostituzione con quella a distanza in tutte le scuole del territorio regionale, in deroga al medesimo d.P.C.m., che per le Regioni in zona rossa – fra cui proprio la Calabria – prevedeva comunque lo svolgimento in presenza dei servizi educativi per l’infanzia, della scuola dell’infanzia, della scuola primaria e del primo anno della scuola secondaria di primo grado. Anche in questo caso, l’aspetto più significativo è rappresentato dal percorso argomentativo seguito dai due giudici, che appare del tutto analogo a quello sotteso al decr. n. 6453/2020 del Consiglio di Stato: entrambi, non dubitando della formale configurabilità in capo alle Regioni di un potere d’ordinanza che consenta loro di imporre al diritto all’istruzione limiti più stringenti di quelli previsti a livello statale, si chiedono se questo potere sia stato esercitato secondo ragionevolezza a proporzionalità, considerando il bilanciamento operato dal decisore politico regionale fra i due diritti costituzionali in gioco¹⁹. Tale *iter* conduce però il giudice piemontese e quello calabrese a due esiti diversi: se il primo conclude in favore della legittimità del provvedimento impugnato, anche in considerazione della puntuale illustrazione, da parte della Regione, dei dati scientifici e dei pareri degli esperti posti a base delle ulteriori restrizioni²⁰, il secondo accoglie la domanda di annullamento, rilevando come la Regione non fosse stata in grado di documentare l’esistenza di condizioni particolari di rischio che giustificassero il totale sacrificio della didattica in presenza²¹.

È persino avvenuto che giudici amministrativi diversi arrivassero a conclusioni opposte in merito alla ragionevolezza e alla proporzionalità delle ulteriori misure restrittive contenute nella medesima ordinanza regionale. Ci si riferisce al caso, di poco precedente a quelli appena menzionati e molto noto anche alla cronaca giornalistica, dell’ord. n. 407/2020 del Presidente della Regione Puglia, che, anche in questo caso derogando a un d.P.C.m. – qui si trattava del d.P.C.m. del 24 ottobre 2020, che per l’intero territorio nazionale aveva stabilito che le attività dei servizi educativi per l’infanzia e delle scuole del primo ciclo d’istruzione si svolgessero in presenza²² –, prevedeva l’adozione della didattica a distanza in tutte le scuole di quella Regione. Tale ordinanza fu impugnata

¹⁸ Cons. Stato, sez. III, decr. 10 novembre 2020, n. 6453, punto *b*) della motivazione.

¹⁹ Sul punto C. NAPOLITANO, *Scuola, regioni e Covid-19. Sviluppi giurisprudenziali*, in *Giustizia insieme*, 7 gennaio 2021, 18 ss.

²⁰ Tar Piemonte, sez. I, sent. 12 dicembre 2020, n. 834, spec. punto 5.9 del *Diritto*.

²¹ Tar Calabria, sez. I, sent. 18 dicembre 2020, n. 2075.

²² Art. 1, co. 9, lett. *s*, d.P.C.m. 24 ottobre 2020.

per l’annullamento, con contestuale richiesta di sospensione in via cautelare, con due distinti ricorsi, proposti l’uno dinanzi alla sede di Bari e l’altro dinanzi a quella di Lecce del Tar Puglia, con il risultato di due pronunce cautelari di contenuto opposto: se il decr. n. 695/2020 del Tar Puglia – Lecce ha respinto l’istanza cautelare, giudicando *prima facie* ragionevole il bilanciamento operato dalla Regione, anche considerate la capacità di risposta del sistema sanitario regionale e la possibilità di tutelare il diritto all’istruzione mediante la didattica a distanza²³, il decr. n. 680/2020 del Tar Puglia – Bari l’ha invece accolta, sulla base dell’insufficienza della motivazione dell’ordinanza restrittiva e della considerazione per cui, in un territorio come quello pugliese, non adeguatamente attrezzato in termini di infrastrutture digitali, il ricorso generalizzato alla didattica a distanza avrebbe comportato per molti studenti «una sostanziale interruzione delle attività didattiche»²⁴.

3. La «seconda fase»: dal d.l. n. 1/2021 alla fine dello stato di emergenza

La seconda fase corrisponde invece al periodo che va dall’inizio dell’anno 2021 fino al 31 marzo 2022, data in cui, decorso senza ulteriori proroghe il termine da ultimo fissato dal d.l. n. 221/2021, è cessato lo stato di emergenza dichiarato, oltre due anni prima, con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020. Questa fase si differenzia dalla prima proprio per la previsione di norme primarie specificamente dedicate alle modalità della didattica e volte a privilegiare, sull’intero territorio nazionale, la ripresa dell’insegnamento in presenza, con la conseguenza di una forte limitazione del potere delle Regioni di adottare misure più restrittive e, in particolare, di imporre il ricorso alla didattica a distanza.

Questa tendenza ha trovato una prima manifestazione nel d.l. 5 gennaio 2021, n. 1, il cui art. 4, co. 2, rinviando a quanto previsto dal d.P.C.m. del 3 dicembre 2020, disponeva per i territori al di fuori della zona rossa l’integrale ripresa in presenza dei servizi educativi per l’infanzia e delle attività didattiche delle scuole dell’infanzia, delle scuole primarie e delle scuole secondarie di primo grado, mentre il co. 1 prevedeva che le scuole secondarie di secondo grado non situate in zona rossa riaprissero in presenza

²³ Tar Puglia – Lecce, sez. II, decr. 6 novembre 2020, n. 695, nei cui *Motivi della decisione* si legge quanto segue: «il necessario contemperamento del diritto alla salute con il diritto allo studio nella attuale situazione epidemiologica vede prevalere il primo sul secondo (comunque parzialmente soddisfatto attraverso la didattica a distanza), attesa la necessità – in ragione del numero complessivo dei contagi, da apprezzare anche tenendo conto della capacità di risposta del sistema sanitario regionale – di contenere il rischio del diffondersi del virus».

²⁴ Tar Puglia – Bari, sez. III, decr. 6 novembre 2020, n. 680. Il giudizio dinanzi al Tar Puglia – Bari si è poi concluso con l’ord. n. 710/2020, nella quale il giudice pugliese ha dichiarato l’improcedibilità della domanda di sospensione cautelare a causa della perdita di efficacia dell’ordinanza impugnata, perché sostituita dall’ordinanza del Presidente della Regione Puglia n. 413/2020 e, comunque, in conseguenza dell’adozione del successivo d.P.C.m. del 3 novembre 2020 (giacché, come si è osservato in apertura del par. 2, il decreto-legge n. 19/2020 è inequivoco nello stabilire che le ordinanze regionali derogatorie *in peius* siano destinate ad avere efficacia solo «nelle more dell’adozione» dei d.P.C.M.). In argomento si veda M. TROISI, *Il diritto all’istruzione nelle ordinanze “creative” del Presidente della Regione Puglia in tempi di pandemia da Covid-19*, cit., 14-23, nonché M. PIERRI, *Le misure restrittive del diritto all’istruzione nell’esperienza eccentrica della Regione Puglia*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 459 ss.

per il 50% della popolazione studentesca; quanto alle zone rosse, il medesimo rinvio implicava la ripresa in presenza dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, delle scuole primarie e del solo primo anno delle scuole secondarie di primo grado, con prosecuzione «a distanza» degli anni successivi al primo e dell'intera scuola secondaria di secondo grado. Quindi, dopo la significativa battuta d'arresto rappresentata dal d.P.C.m. del 14 gennaio 2021²⁵ e dal d.P.C.m. del 2 marzo 2021²⁶, la descritta tendenza si è consolidata con il d.l. 1 aprile 2021, n. 44, che all'art. 2 prevedeva lo svolgimento in presenza dei servizi educativi per l'infanzia, della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e del primo anno della scuola secondaria, aggiungendo anche – rilevantissima novità – che tali norme non avrebbero potuto essere derogate da ordinanze dei Presidenti delle Regioni se non in «casi di straordinaria ed eccezionale necessità» legati alla presenza di focolai o a un rischio «estremamente elevato» di contagio fra la popolazione scolastica. Sulla stessa linea, il d.l. 22 aprile 2021, n. 52, all'art. 3, disponeva una parziale ripresa in presenza anche delle attività della scuola secondaria di secondo grado, con le medesime limitazioni alla facoltà di deroga delle Regioni. Infine, è stato il d.l. 6 agosto 2021, n. 111 a prevedere, all'art. 1, co. 1, l'integrale ripresa in presenza delle attività di tutte le scuole sull'intero territorio nazionale, mentre quanto alle università si prevedeva che le attività didattiche fossero svolte «prioritariamente» in presenza. In coerenza con questa scelta di carattere generale, il co. 4 del medesimo articolo ha previsto che, fino alla cessazione dello stato di emergenza, le Regioni potessero derogare alle suddette norme solo quando fossero state collocate in zona arancione o rossa e ricorressero «circostanze di straordinaria ed eccezionale necessità» dovute a un «rischio estremamente elevato» di contagio fra la popolazione scolastica, e comunque solo per disporre la chiusura di singoli istituti o, al massimo, di tutti gli istituti di una determinata area del territorio regionale. Per di più, la l. 24 settembre 2021, n. 33, nel convertire il d.l. n. 111, ha espunto dalla disposizione appena citata il riferimento alla zona arancione, così limitando il potere di deroga alle sole Regioni in zona rossa.

La reazione delle Regioni a tale progressiva, considerevole restrizione del loro potere d'ordinanza non si è fatta attendere. Essa, tuttavia, non sembra aver incontrato il favore dei giudici amministrativi, a giudicare dalle numerose pronunce monocratiche, risalenti al periodo considerato, che hanno accolto istanze di sospensione cautelare proposte contro ordinanze regionali recanti ulteriori limitazioni in materia di istruzione: fra queste, Tar Emilia-Romagna, sez. I, decr. n. 30/2021, Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, decr. n. 7/2021, nonché Tar Campania, sez. V, decr. nn. 142 e 153/2021. In buona parte di questi casi, la decisione di sospendere l'efficacia delle ordinanze si è fondata, ancora una volta, sull'esito negativo del controllo di ragionevolezza su di esse operato dal giudice

²⁵ Che per i territori collocati in zona rossa prevedeva il ritorno alla didattica a distanza per le sole scuole secondarie.

²⁶ Che, nelle zone gialle e arancioni, prevedeva la didattica integralmente in presenza per i servizi educativi per l'infanzia, per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per la scuola secondaria di primo grado, mentre per la scuola secondaria di secondo grado adottava una didattica solo parzialmente a distanza. Nelle zone rosse, invece, il medesimo d.P.C.m. prevedeva lo svolgimento di tutte le attività didattiche in modalità a distanza.

amministrativo²⁷. Si registrano però, a differenza che nella «prima fase», anche alcune pronunce in cui la *ratio decidendi* è rappresentata non dal carattere sproporzionato delle misure restrittive regionali ma, ancor prima, dall'inconfigurabilità in capo alle Regioni di un potere di deroga alle scelte operate a livello statale: molto netto, in tal senso, è Tar Lombardia, sez. I, decr. n. 32/2021²⁸.

Dopo alcuni mesi di relativa concordia, dovuta all'esaurirsi della terza ondata di contagi e ai buoni risultati della campagna vaccinale, nuovi contrasti si sono manifestati al deflagrare della quarta ondata, nei mesi di dicembre 2021 e gennaio 2022. In questo contesto, la più rilevante occasione di conflittualità è stata senza dubbio rappresentata dall'ord. n. 1/2022 del Presidente della Regione Campania, che prevedeva l'applicazione della didattica a distanza a tutte le scuole della Regione fino al 29 gennaio 2022. L'efficacia di questa ordinanza è stata sospesa in via cautelare da Tar Campania, sez. V, decr. 10 gennaio 2022, n. 19; una pronuncia che, se appare condivisibile nell'esito decisorio, lascia qualche dubbio quanto alla *ratio decidendi* che la sostiene. Leggendo l'articolata motivazione del decreto, infatti, sembrerebbe che il giudice abbia fondato l'accoglimento dell'istanza cautelare innanzitutto sulla considerazione per cui l'aver il legislatore statale regolato la materia con norme di rango primario – quelle poste dal già menzionato d.l. n. 111/2021, che il giudice ritiene essere state «attua[te], specifica[te] e amplia[te]» dal successivo d.l. 7 gennaio 2021, n. 1 – priverebbe le Regioni di ogni facoltà di deroga a mezzo di ordinanze dei rispettivi Presidenti²⁹. Tesi, questa, che non convince, giacché è il già citato art. 1, co. 4, d.l. n. 111/2021³⁰ a prevedere che le Regioni possano derogare, con ordinanza, al regime generale della didattica in presenza delineato dal co. 1, seppure nel rispetto di precisi presupposti e stringenti limiti di contenuto. È nella sua assoluta estraneità a questi ultimi, piuttosto, che sembrano doversi rintracciare le ragioni dell'illegittimità dell'ordinanza in parola. In primo luogo, si deve osservare che l'art. 1, co. 4, nel testo convertito dalla l. n. 133/2021, consente solo alle Regioni collocate in zona rossa di derogare alla norma generale sullo svolgimento in presenza della didattica, laddove invece, al momento dell'adozione dell'ord. n. 1/2022, la Regione Campania risultava collocata addirittura in zona bianca, per effetto dell'ordinanza del ministro della salute del 18 giugno 2021. In secondo luogo, non può sfuggire che il medesimo comma contempla la deroga alla didattica in presenza solo «per specifiche aree del territorio o per singoli istituti», mentre l'ordinanza in questione disponeva la “chiusura” di *tutti* gli istituti scolastici del territorio regionale.

²⁷ Molto espliciti, in tal senso, Tar Emilia-Romagna, sez. I, decr. 15 gennaio 2021, n. 30, punti e), f), g) dei *Motivi della decisione*, e Tar Campania, sez. V, decr. 20 gennaio 2021, n. 142, punto IV.b) dei *Motivi della decisione*.

²⁸ Su questa pronuncia si veda F. BARLETTA, *Diritto alla salute e diritto all'istruzione alla prova dell'emergenza pandemica. Proporzionalità e ragionevolezza delle scelte amministrative*, in *Questionegiustizia.it*, 3 febbraio 2021.

²⁹ Tar Campania, sez. V, decr. 10 gennaio 2022, n. 19: «la dettagliata normativa in discorso, di rango primario [...] disciplina in maniera specifica la gestione dei servizi e delle attività didattiche in costanza di pandemia [...], il che esclude che possa residuare spazio [...] per l'emanazione di ordinanze contingibili che vengano a regolare diversamente i medesimi settori di attività».

³⁰ Disposizione, questa, che alla data di emanazione dell'ordinanza doveva considerarsi ancora in vigore, per effetto della proroga al 31 marzo 2022 dei vari termini connessi alla cessazione dello stato di emergenza, tra cui quello in esame, disposta dal già citato d.l. n. 221/2021.

4. Qualche riflessione conclusiva

La scelta compiuta con l’art. 1, co.1, d.l. n. 111/2021, di applicare all’istruzione un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale improntato allo svolgimento delle attività didattiche in presenza, salve limitate deroghe disposte nell’esercizio di un potere d’ordinanza regionale assai puntualmente circoscritto, con ogni probabilità ha tratto origine dal convincimento, diffuso ben al di là degli ambienti politici nell’estate 2021, che la vicenda pandemica fosse ormai avviata a rapida conclusione. A fronte di una quarta e poi di una quinta ondata di dimensioni senza precedenti, sospinte da nuove varianti del coronavirus responsabile della sindrome Covid-19, sarebbe un’ovvia manifestazione di senno del poi, forse non inutile sul piano pratico ma certamente priva di pregio scientifico, rimarcare oggi che così non è stato. Ciononostante, quella scelta continua ad apparire convincente, sebbene per ragioni diverse – e in certa misura persino opposte – rispetto a quelle originariamente avute di mira dal decisore politico nazionale. Se, come sembra, ci si deve abituare all’idea che la pandemia da Covid-19 rappresenti ormai un dato stabile dell’esperienza, per il presente e probabilmente per il prossimo futuro, non si può pensare di continuare ad affrontarla imponendo al diritto all’istruzione quegli stessi sacrifici che hanno caratterizzato la «prima fase» dello sviluppo normativo di cui si è dato conto. In altri termini, se la vicenda pandemica ha dismesso i caratteri della puntuale emergenza per assumere quelli di una crisi socio-sanitaria (oltre che socio-economica), foriera di conseguenze stabili che impongono risposte di sistema³¹, la soluzione al problema di come assicurare effettività al diritto all’istruzione non potrà essere ricercata nel puro e semplice ricorso generalizzato alla didattica a distanza, che, per le sue caratteristiche intrinseche e per le sue interazioni con dati persistenti del contesto sociale, ha rappresentato una strategia di tipo eminentemente contingente³². D’altra parte, proprio perché la pandemia appare ben lontana dal concludersi – per quanto il suo impatto sulla

³¹ Sulla distinzione tra emergenza e crisi, e sul problema della riconducibilità della pandemia da Covid-19 all’una o all’altra di queste nozioni, si vedano, con accenti in parte diversi, A. LO CALZO, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi “endemiche” e nuove emergenze*, relazione al Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Firenze, 17-18 giugno 2022 (testo provvisorio), 7-13 e 23-25, e S. LIETO, *L’impatto dell’emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, relazione al Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Firenze, 17-18 giugno 2022 (testo provvisorio), 1-4, entrambi reperibili al seguente indirizzo url: <https://gruppodipisa.it/eventi/convegni/544-17-18-giugno-2022-firenze-modello-costituzionale-e-trasformazione-del-sistema-delle-fonti-nelle-crisi-economica-e-pandemica-emergenza-e-persistenza>

³² Il che non significa negare che, pur con tutti i suoi limiti – solo in parte imputabili, lo si ripete, alla natura dello strumento, e in altra parte connessi al contesto sociale, economico e tecnologico in cui esso si è trovato ad operare – nella fase più acuta e più autenticamente emergenziale del fenomeno pandemico la didattica a distanza abbia rappresentato il solo modo di assicurare la continuità dell’insegnamento senza esporre a gravissimi rischi la salute degli attori della comunità scolastica e, di riflesso, quella della generalità della popolazione. In tal senso G. LANEVE, *Introduzione*, in G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia*, cit., 9-10; F. FRACCHIA, *“Costituzione scolastica”*: bilancio e letture prospettive, in M. CAVINO – F. CORTESE (a cura di), *La scuola. Esperienze e prospettive costituzionali*, Milano, 2021, 82-84; nonché, in termini più generali, A. RUGGERI, *Società tecnologicamente avanzata e Stato di diritto: un ossimoro costituzionale?*, in *Consulta online*, 2/2020, 285. Riflessioni in tal senso, da un punto di osservazione diverso da quello giuridico, anche in L. GIANNANDREA, *La scuola e l’emergenza Covid-19*, in G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia*, cit., 66 ss., e in A. FIORILLO, *Didattica a distanza: aspetti organizzativi, progressione dell’apprendimento, opportunità da capitalizzare*, in *op. ult. cit.*, 125-126.

salute individuale sia meno severo che in passato, grazie alle nuove terapie disponibili e al completamento del ciclo vaccinale primario da parte della gran maggioranza della popolazione italiana –, neppure si potrà immaginare che il ritorno alla didattica in presenza avvenga *sic et simpliciter*, come se le condizioni di contesto non fossero drasticamente mutate. Al contrario, esso dovrà essere accompagnato da misure adeguate all’esigenza di tutelare la salute degli studenti, degli insegnanti, delle loro famiglie e della collettività in generale, a partire dalla definizione di protocolli semplici e chiari per la gestione dei contagi in ambiente scolastico e, soprattutto, dalla realizzazione di interventi strutturali, sulle infrastrutture e sull’organico docente, volti a eliminare il sovraffollamento delle classi. Diversamente, il «ritorno a scuola in sicurezza» resterà uno slogan.

Infine, il discorso condotto sinora induce a riflettere, sia pure brevemente, su un ulteriore aspetto. Imponendo di ridefinire radicalmente le attività didattiche delle scuole e delle istituzioni di alta formazione, con lo scopo di preservare la salute dei singoli e della comunità da un patogeno inizialmente sconosciuto ed estremamente contagioso, la crisi pandemica sembra aver riacceso l’attenzione del decisore politico e della dottrina costituzionalistica sullo stretto legame che il diritto all’istruzione intrattiene con le prestazioni pubbliche. Si tratta di un dato nient’affatto secondario nell’assetto complessivo della forma di Stato³³, un dato agevolmente riconducibile agli artt. 33, co. 2, e 34 Cost. e valorizzato dalla Corte costituzionale nella fondamentale sent. n. 215/1987³⁴, eppure messo in ombra da quelle tesi che tendono a ricondurre il diritto all’istruzione prevalentemente al novero dei diritti di libertà. Di contro, lungi dal risolversi in un mero «diritto alla libertà di apprendere»³⁵, il diritto all’istruzione è innanzitutto un diritto sociale, preordinato a «rimuovere gli ostacoli» di cui all’art. 3, co. 2, Cost. attraverso la pretesa giuridicamente tutelata prestazioni didattiche, organizzative ed anche assistenziali³⁶; prestazioni delle quali la pandemia ha messo in risalto l’essenzialità proprio esigendone una repentina e profonda trasformazione.

³³ Questa centralità è sottolineata da M. BENVENUTI, “La scuola è aperta a tutti”? Potenzialità e limiti del diritto all’istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale, in *Federalismi.it*, 4/2018, 99-103 e 107; F. ANGELINI, *La scuola nella Costituzione: bilancio e letture prospettive*, in M. CAVINO – F. CORTESE (a cura di), *La scuola. Esperienze e prospettive costituzionali*, cit. 14-16; F. FRACCHIA, “Costituzione scolastica”: bilancio e letture prospettive, cit., 49.

³⁴ C. cost., sent. 8 giugno 1987, n. 215, punto 6 del *Considerato in diritto*

³⁵ Formula utilizzata in V. ZANGARA, *Libertà d’insegnamento e scuola di Stato*, in *Atti del convegno internazionale di diritto scolastico*, Milano, 1972, 52.

³⁶ Sul contenuto del diritto all’istruzione, oltre alle classiche pagine di V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Milano, 1957, spec. 261, si veda in questa prospettiva M. BENVENUTI, *L’istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Napoli, 2014, 147 ss., in cui (166 ss.) si sostiene che nell’art. 34 Cost. sarebbero ravvisabili tre distinte situazioni giuridiche soggettive ascrivibili al *genus* dei diritti sociali, intesi come diritti strutturalmente pretensivi e funzionalmente redistributivi: il diritto «ad una scuola aperta» (art. 34, co. 1, Cost.); il diritto «all’istruzione inferiore», il cui effettivo esercizio è presidiato dall’obbligatorietà e gratuità di quest’ultima (art. 34, co. 2, Cost.); il diritto dei «capaci e meritevoli» (locuzione che l’autore interpreta in senso inclusivo ponendola in rapporto con l’art. 33, co. 5, Cost.) di «raggiungere i gradi più alti degli studi» anche quando siano «privi di mezzi» (art. 34, co. 3, Cost.). In una prospettiva consonante, che si sofferma sull’aspetto pretensivo del diritto all’istruzione e ne pone in luce lo stretto legame con prestazioni erogate da soggetti pubblici e tendenti a finalità di emancipazione (culturale e dunque) sociale, si vedano, più di recente, R. CALVANO,

In un ordinamento come quello italiano, improntato al complesso equilibrio fra principio unitario e principio autonomistico prefigurato dall’art. 5 Cost., il tema delle prestazioni implicate dal diritto all’istruzione non può che sollevare il problema di quale sia il livello territoriale di governo chiamato a decidere su di esse. Sul punto, numerose critiche sono state rivolte, negli oltre vent’anni che ci separano dalla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, al complesso riparto della potestà legislativa operato, in materia d’istruzione, dal «nuovo» art. 117 Cost.³⁷, nel quale taluni autori hanno scorto una concausa delle incertezze denotate dal raccordo Stato-Regioni nel corso della pandemia³⁸. Come che debba giudicarsi di quest’ultima questione, è opinione di chi scrive che ogni rimediazione dell’assetto delle competenze concernenti l’istruzione, per quanto meritoria, rischierebbe di fallire l’obiettivo laddove andasse disgiunta dalla considerazione delle dinamiche personalistiche e competitive innescate dalla forma di governo «a Presidente eletto» che oggi caratterizza la generalità delle Regioni italiane³⁹. Sta a dimostrarlo proprio la persistente conflittualità fra Stato e Regioni circa le modalità della didattica di cui si è dato conto nel corso di questo lavoro, in gran parte riconducibile all’esigenza dei Presidenti «eletti» di trovare, nella sistematica contrapposizione agli orientamenti del Governo, uno spazio politico redditizio in termini di consenso personale⁴⁰. Di tanto la citata ord. n. 1/2022 del Presidente della Regione Campania, in frontale e persino esibito contrasto con i dd.ll. nn. 111/2021 e 1/2022, costituisce solo un’ultima, estrema manifestazione.

Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato, Roma, 2019, 105-134; M. CAVINO, F. CORTESE, *Editoriale*, in M. CAVINO, F. CORTESE (a cura di), *La scuola. Esperienze e prospettive costituzionali*, cit., 5; G. LANEVE, *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costituzionale*, in G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia*, cit., 24-25; e F. ANGELINI, *La scuola nella Costituzione: bilancio e letture prospettive*, cit., 39 ss. Si vedano anche le più ampie riflessioni di A.M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, *passim*, che si caratterizzano per lo spazio dedicato a rimarcare il carattere promozionale, piuttosto che assistenziale, delle prestazioni implicate dal diritto in parola, e quelle di Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, 217-233, in cui, pur non negando il legame con altri principi costituzionali, si afferma (218) che «è sul terreno dell’eguaglianza sostanziale che sono destinate ad attecchire, con successo, le radici dell’istruzione».

³⁷ A. RUGGERI, *Il diritto all’istruzione (temi e problemi)*, in *Rivista giuridica della scuola*, n. 6/2008, 774; M. LUCIANI, *Conclusioni*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 574; M. GAGGERO, *Il diritto all’istruzione tra esigenze di unitarietà e differenziazione*, in *Quaderni regionali*, 2/2012, 347-348; M. BENVENUTI, *L’istruzione come diritto sociale*, cit., 156; F. FRACCHIA, “*Costituzione scolastica*”: *bilancio e letture prospettive*, cit., 75-79. Sulla complessità del quadro delle competenze, non necessariamente giudicata in termini negativi, anche M. TROISI, *Istruzione, una materia contesa fra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2020, 6-7, nonché, con specifico riferimento al diritto allo studio universitario, R. BIN – F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2002, 835 ss.

³⁸ R. CALVANO, *L’istruzione, il Covid-19 e le diseguaglianze*, cit., 66.

³⁹ Di «torsione monocratica del sistema» discorre S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, 60-72. In una simile chiave critica si veda anche A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2002, 3-5, nonché G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, 2/2014, 25 ss.

⁴⁰ F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., 711-718 e 720-721.