

RIVISTA ITALIANA  
PER LE  
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE

Mario Caravale

nuova serie

11  
2020



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

**Direttore:** Mario Caravale

**Direzione e redazione:** Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

**Comitato direttivo:** Oliviero Diliberto - Luisa Avitabile - Valeria De Bonis - Enrico del Prato Nicola Boccella - Enzo Cannizzaro - Mario Caravale - Claudio Consolo - Laura Moscati Cesare Pinelli - Paolo Ridola

**Comitato scientifico:** Jean-Bernard Auby (Parigi) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Luigi Capogrossi Colognesi (Roma) - Erhard Denninger (Francoforte) - Pierre-Marie Dupuy (Parigi) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) - Jane C. Ginsburg (New York) Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Roma) - Erik Jayme (Heidelberg) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Guillaume Leyte (Parigi) - Jerome H. Reichman (Durham) Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco, Baviera)

**Redazione:** Cesare Pinelli (redattore capo), Nicola Cezzi, Fulvio Costantino

**Amministrazione:** JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) - email: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

**Abbonamento:** € 35,00

**Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore:** **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: [www.jovene.it](http://www.jovene.it).

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

**Direttore responsabile:** Mario Caravale

**ISSN** 0390-6760

**Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.**

Stampato in Italia Printed in Italy

# INDICE

## PROLUSIONI

- 3 GLAUCO GIOSTRA  
*Una voce inascoltata in questo chiassoso presente*
- 7 GIOVANNI CONSO  
*Dubbi in via di superamento: neutralità della scienza,  
neutralità del giurista*

## SAGGI

- 19 GUIDO ALPA  
*Dalla tutela dell'ambiente al riconoscimento della "natura" come soggetto  
di diritto. Una rivisitazione delle categorie del diritto civile?*
- 35 MARIO CARAVALE  
*La legge, le sue modifiche, i suoi rapporti con la consuetudine: brevi note  
sul pensiero dei giuristi italiani di diritto patrio (fine sec. XV-metà XVII)*
- 83 MASSIMO DONINI  
*Codificazione penale o consolidazioni? Senso e luoghi delle possibili  
riforme per il tempo presente*
- 103 MARCO GAMBARDELLA  
*Il principio di proporzionalità della pena e la Carta dei diritti fondamentali*
- 131 CESARE PINELLI  
*Nel centenario della pubblicazione di H. Kelsen, "Essenza e valore  
della democrazia"*
- 147 ELEONORA RINALDI  
*Gli interventi extra ordinem del Governo in tempo di pandemia  
come strumento di tutela dell'interesse nazionale e l'incidenza sul rapporto  
Stato-Regioni*

## INCONTRI DI STUDIO SULLA POVERTÀ

- 189 VINCENZO CERULLI IRELLI - ANNA GIURICKOVIC DATO  
*La lotta alla povertà come politica pubblica*

- 231 SABINO CASSESE  
*L'azione pubblica per rimediare alla povertà*
- 233 DIEGO CORAPI  
*La "povertà" nell'ordine giuridico del capitalismo*
- 245 GIUSEPPE FERRI jr  
*Il diritto commerciale e la povertà*
- 253 YVES GAUDEMET  
*À propos de la pauvreté dans l'histoire des doctrines économiques. Relire Jean De Sismoni*
- 259 JEAN-CHRISTOPHE GALLOUX  
*La pauvreté et la propriété intellectuelle*
- 263 ALAIN GHOZI  
*La pauvreté*
- 265 LAURENT LEVENEUR  
*La pauvreté et le droit civil*
- 273 BERNARDO GIORGIO MATTARELLA  
*La tutela contro la povertà in Italia*
- 283 CESARE PINELLI  
*I dilemmi della povertà*

## RICORDI

- 293 ENZO CHELI  
*Ricordo di Giuseppe Guarino*
- 295 GAETANO AZZARITI  
*Ricordo di Gianni Ferrara*
- 301 SALVATORE PRISCO  
*Ricordo di Gianni Ferrara*
- 313 MASSIMO DONINI  
*Ricordo di Alfonso Maria Stile*

## RECENSIONI

- 315 J.M. BALKIN, *The Cycles of Constitutional Time*, Oxford University Press, Oxford-New York NY, 2020 (Nicola Giovanni Cezzi)

# SAGGI



# Gli interventi *extra ordinem* del Governo in tempo di pandemia come strumento di tutela dell'interesse nazionale e l'incidenza sul rapporto Stato-Regioni

---

Eleonora Rinaldi

SOMMARIO: 1. Un'ampia gamma di strumenti normativi per affrontare un'emergenza straordinaria. – 2. Le ordinanze di protezione civile. – 3. La scelta di integrare i poteri di ordinanza preesistenti con una disciplina ad hoc dettata con decreto-legge. – 4. (*Segue*) Le prime, eccentriche ordinanze regionali in materia sanitaria, l'iniziale acquiescenza del Governo e l'inversione di rotta alle soglie della 'ripartenza'. – 5. Le ordinanze regionali nel sistema delle fasce di rischio. – 6. (*Segue*) Riflessioni interlocutorie ai confini di un'emergenza 'ordinaria'.

## 1. *Un'ampia gamma di strumenti normativi per affrontare un'emergenza straordinaria*

Il moltiplicarsi degli interventi normativi e amministrativi finalizzati ad affrontare la crisi sanitaria derivante dalla diffusione del virus SARS-COV 19 ha rinnovato il dibattito sui poteri d'urgenza dell'Esecutivo (decreti-legge e decreti, sia del Presidente del Consiglio dei Ministri che di altri Ministri), sia perché impositivi di limiti a diritti fondamentali, sia in quanto incidenti sull'autodeterminazione degli enti territoriali, da tempo ritenuta indice rivelatore del grado di democraticità di un ordinamento<sup>1</sup>.

L'impiego di tali strumenti è stato infatti amplissimo e si è inserito nell'ambito di un'attività di produzione normativa protesa a de-

<sup>1</sup> Tra i Molti, mi limito a rinviare a G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, I ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione, Il diritto pubblico della pandemia*, vol. II, in *Collana di Studi di Consul-taonline*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 9 ss., 11; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti tra Stato e Regioni*, in *Diritti comparati*, n. 2/2020, 45 ss., in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it).; F. SORRENTINO, *A proposito dell'emergenza 'coronavirus'*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, vol. II, cit., 2 ss.; e le relazioni su "Gli intrecci talvolta problematici tra fonti primarie e secondarie" e "La questione delle linee-guida" presentate da L. Cuocolo, A. Mangia, D. Morana, C. Bottari, C. Sgroi, L. Violini, F. Sorrentino al XVIII Convegno nazionale di diritto sanitario, dedicato a *Le fonti del diritto alla prova della pandemia*, Alessandria, 16-17 ottobre 2020, al momento disponibili sulla pagina Facebook @Dirittosanitarioalessandria.

rogare tanto alle discipline ordinarie quanto a quelle d'urgenza già previste, con esiti stigmatizzati da più parti, con riguardo al contenuto dei poteri esercitati e alle modalità di controllo<sup>2</sup>.

Non riesaminerò ciascuno degli atti adottati; mi limiterò a ricordare che i primi provvedimenti destinati ad affrontare la pandemia sono emanati dal Ministro della salute in attuazione dell'art. 32, l. n. 833/1978<sup>3</sup>.

La circostanza non è casuale, visto che lo strumento offerto da tale disposizione è estremamente duttile e rimane, anche dopo l'istituzione del Sistema nazionale di protezione civile – in varie occasioni riformato – il potere governativo d'urgenza più rilevante in caso di epidemie.

Al tempo stesso va ricordato che, in modo quasi contestuale all'emanazione delle ordinanze del Ministro della salute, l'esercizio dei poteri emergenziali intraprende altre due strade<sup>4</sup>; una delle quali, se-

<sup>2</sup> Sui «limiti di metodo in molte delle ricerche giuridiche che sono state realizzate su questi temi», v. tuttavia le riflessioni di U. DE SIERVO, *Il contenimento di COVID-19: interpretazioni e Costituzione*, Modena, 2021, 62.

<sup>3</sup> Prima della deliberazione di emergenza di rilievo nazionale (ai sensi dell'art. 24, comma 1, d.lgs. n. 1/2018), si ritengono sufficienti le ordinanze del Ministro della Salute che impongono misure di sorveglianza sanitaria a carico dei passeggeri sbarcati da voli provenienti da Paesi con trasmissione autoctona del virus e l'interdizione dei voli provenienti direttamente dalla Cina (senza peraltro considerare il rischio scaturente dai voli che, facendo scalo in altre città europee, comunque si prestano a consentire l'ingresso in Italia di individui recatisi nelle stesse aree), cfr. le ordinanze del Ministro della Salute del 25 e 30 gennaio 2020, pubbl. rispettivamente in G.U. 27 gennaio 2020, n. 21 e in G.U. 1° febbraio 2020, n. 26. Seguono ulteriori provvedimenti finalizzati ad affrontare il contagio quando questo ha assunto le proporzioni di un'epidemia – a partire dalle giornate del 20 e 21 febbraio 2020 (in seguito all'infezione di alcuni pazienti ricoverati negli ospedali di Codogno e di Lodi). Il 21 febbraio, in particolare, sono adottate due ordinanze: una prima con efficacia limitata al territorio dei Comuni interessati dal focolaio, è adottata d'intesa con il Presidente della Giunta della Regione Lombardia; essa stabilisce il divieto di entrata e di uscita dallo stesso territorio, la sospensione di tutte le attività lavorative, ludiche e sociali e di tutte le attività educative, ad esclusione dei corsi universitari in modalità telematica. La seconda ordinanza ha efficacia estesa a tutto il territorio nazionale e impone alle autorità competenti di applicare la misura della quarantena con vigilanza attiva per quattordici giorni a tutti quanti abbiano avuto contatto con persone infette. Essa impone infine a quanti abbiano fatto ingresso in Italia da una delle zone della Cina colpite dalla malattia, di segnalare la circostanza alle autorità sanitarie territorialmente competenti.

<sup>4</sup> Così, C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 49.



conda in ordine cronologico e conseguente alla delibera dello stato di emergenza nazionale ai sensi dell'art. 24 del *Codice della protezione civile*<sup>5</sup>, 'attiva' il potere di ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile, da questo momento autorizzato a emanare tutti i provvedimenti necessari a coordinare la realizzazione degli interventi necessari anche in deroga alla legge<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> La *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivati da agenti virali trasmissibili* è adottata dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020.

<sup>6</sup> A partire dal 31 gennaio 2020, alle ordinanze del Ministro della salute si giustappone così il potere di ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile che, grazie alla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, ai sensi dell'art. 24, lett. c) del Codice della protezione civile, può essere esercitato anche in deroga alla legge, attingendo i fondi necessari (nel limite di 5.000.000 di euro) dal Fondo per le emergenze nazionali di cui all'art. 44, co. 1 del Codice della protezione civile, cfr. M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, 174 ss., 179. Alla delibera dello stato di emergenza di rilievo nazionale segue pertanto, il 3 febbraio, la prima ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile (n. 630) con cui si provvede: «a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'emergenza in rassegna oltre che degli interventi urgenti e necessari per la rimozione delle situazioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità, con particolare riferimento alla prosecuzione delle misure urgenti già adottate dal Ministro della salute con le ordinanze indicate in premessa, alla disposizione di eventuali ulteriori misure di interdizione al traffico aereo, terrestre e marittimo sul territorio nazionale, al rientro delle persone presenti nei paesi a rischio ed al rimpatrio assistito dei cittadini stranieri nei paesi di origine esposti al rischio, all'invio di personale specializzato all'estero, all'acquisizione di farmaci, dispositivi medici, di protezione individuale, e biocidi, anche per il tramite dei soggetti attuatori di cui al comma 1, alla requisizione di beni mobili, mobili registrati e immobili, anche avvalendosi dei Prefetti territorialmente competenti, nonché alla gestione degli stessi assicurando ogni forma di assistenza alla popolazione interessata; b) al ripristino o potenziamento, anche con procedure di somma urgenza, della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture necessari al superamento dalla specifica emergenza ed all'adozione delle misure volte a garantire la continuità di erogazione dei servizi di assistenza sanitaria nei territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea.» (art. 1, comma 2). La stessa ordinanza prevede, per la realizzazione degli interventi indicati dall'ordinanza, la nomina di un Comitato tecnico-scientifico, nominato dal Capo del Dipartimento della protezione civile con proprio provvedimento e composto «dal Segretario Generale del Ministero della Salute, dal Direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, dal Direttore dell'Ufficio di coordinamento degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della salute, dal Direttore scientifico dell'Istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani", dal Presidente dell'Istituto superiore di sanità, da un rappresentante della Commissione salute designato dal Presidente

Una modalità di intervento ulteriore si concretizza infine attraverso l'approvazione di diversi decreti-legge, che affrontano in modo ancora diverso la crisi sanitaria; l'attuazione delle norme adottate è demandata a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che, all'esito di un procedimento delineato dalla fonte superiore, può emanare atti della durata massima di trenta giorni<sup>7</sup>.

Come vedremo a breve, tale opzione è destinata a rivelarsi 'assorbente' sul versante delle misure di contrasto del *virus* e ridimensiona non solo il potere di ordinanza in materia di protezione civile<sup>8</sup> ma anche quello in materia sanitaria che, solo sul presupposto dell'*estrema necessità e urgenza*, potrà essere esercitato dal Ministro della salute con efficacia sull'intero territorio nazionale e dai Presidenti di regione e dai Sindaci per rispondere a esigenze specifiche dei rispettivi territori<sup>9</sup>.

Di fronte a un'emergenza sanitaria internazionale (e pur non essendo ancora intervenuta la dichiarazione con cui l'Organizzazione mondiale della sanità qualifica la stessa come pandemia)<sup>10</sup>, lo Stato dispiega insomma tutta la propria 'potenza di fuoco' e, oltre ad attivare i poteri di urgenza già previsti, ne introduce di nuovi e maggiormente tipizzati.

È una scelta che molto dice sulla portata della vicenda concreta che ci occupa e che evidenzia le difficoltà connaturate ad ogni tentativo di imbrigliare nelle forme definite da regole di diritto la sostanza di un fatto storico assolutamente imprevisto (ma forse non del tutto imprevedibile).

Il rinnovarsi del dibattito sull'assenza di regole costituzionali espresse per l'emergenza in tempo di pace è del resto indicativo e

della Conferenza delle Regioni e Province autonome e dal Coordinatore dell'Ufficio Promozione e integrazione del Servizio nazionale della protezione civile del Dipartimento della protezione civile, con funzioni di coordinatore del Comitato».

<sup>7</sup> L'art. 3, comma 3-*bis* del d.l. 18 dicembre 2020, n. 172 (conv. con modificazioni dalla l. 29 gennaio 2021, n. 24) ha poi sostituito le parole «di durata non superiore a trenta giorni», presenti nell'art. 1 del d.l. n. 19 del 2020 e riferite ai DPCM attuativi, con quelle «di durata non superiore a cinquanta giorni».

<sup>8</sup> Ancora C. PINELLI, *Il precario assetto*, cit., 49.

<sup>9</sup> Il potere di ordinanza dei Sindaci vive peraltro vicende altalenanti, in quanto è in prima battuta previsto (art. 3, comma 2, d.l. n. 6/2020), successivamente dichiarato inefficace (art. 3, d.l. n. 19/2020); infine re-introdotta (cfr. art. 1, d.l. n. 33/2020).

<sup>10</sup> La dichiarazione in discorso risale infatti all'11 marzo 2020.

vede più di un Autore impegnato a riflettere non solo sulle ragioni del silenzio costituzionale relativo ad alcuni istituti (lo stato d'assedio anzitutto)<sup>11</sup> ma sul ruolo – mai troppo indagato evidentemente – dello stato di necessità come fonte del diritto, senza trascurarne il rapporto con gli articoli 77 e 78 della Costituzione<sup>12</sup>.

Le disposizioni disciplinanti i casi straordinari di necessità e urgenza e i poteri dell'Esecutivo in caso di guerra divengono oggetto di attenzione specifica e si guarda anzitutto allo strumento del decreto-legge, in quanto consente la deroga temporanea di determinate fonti primarie<sup>13</sup>, salva conferma delle Camere con legge ordinaria di conversione avente carattere temporaneo<sup>14</sup>.

È una lettura coerente con il disegno costituzionale, che ha il pregio di indicare i meccanismi di preservazione delle condizioni di esistenza dell'ordinamento limitando la forza potenzialmente eversiva di fatti storici da cui scaturisca una situazione di necessità assoluta<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Sul punto, già C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 831 ss., poi ripubblicato in IDEM, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, (a cura di D. Nocilla), Milano, 1992, 183 ss., 187 (da cui sono tratte le citazioni che seguiranno), riteneva altamente improbabile che i Padri Costituenti avessero ignorato l'esigenza di mettere a disposizione dell'Esecutivo, «in casi eccezionali e straordinari», il potere di «prendere provvedimenti contro la legge al di fuori delle Camere», in quanto gli interessi conservativi dell'ordinamento sono certamente positivizzati dagli artt. 1, 5 e 126 Cost. e il silenzio assoluto su poteri abusati in passato rischiava di essere più pericoloso dell'approvazione di regole specifiche sul punto. Sulla disciplina statutaria dello stato di assedio, v. inoltre F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Stato d'assedio*, in *Nov.mo Dig. it.*, XXIII, Torino, 1971, 251 ss. e in seguito G. Bascherini, *Lo stato d'assedio nell'esperienza statutaria italiana*, in *Giur. cost.*, 1994, 4267 ss.

<sup>12</sup> Sul punto ampiamente G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003, 129 ss. In occasione della pandemia sono ritornati a riflettere sulla disciplina costituzionale dell'emergenza, tra gli Altri, v. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, 27 febbraio 2002, in *www.dirittifondamentali.it*; e A. D'ALOJA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, 14 marzo 2020, in *BioLaw Journal*, n. 2/2020.

<sup>13</sup> Si riprende la tesi di C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 183 ss.

<sup>14</sup> In questo senso, implicitamente, già C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 183 ss. e più tardi, in modo espreso, tra gli Altri, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, 373; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, vol. I, Padova, 1997, 360 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 1992, 334 ss., specie 340 ss.

<sup>15</sup> Mi sembra in questo senso ancora valida la tesi di C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 244.

Al tempo stesso, salvaguarda il carattere *temporaneo* di un intervento limitativo di diritti costituzionali attraverso una lettura speculare della legge di conversione; in caso di necessità *assoluta* (quantitativamente più intensa), la deroga temporanea di norme sui diritti o relative alle competenze degli enti territoriali, a tutela di interessi primari che altrimenti sarebbero irrimediabilmente compromessi, in nessun caso potrà essere *stabilizzata* dalla legge<sup>16</sup>, mentre ogni forma di sospensione della disciplina ordinaria relativa ai diritti dei singoli, alle competenze delle regioni o di altri enti, anche se convalidata dalle Camere, sarà destinata a decadere cessata la situazione straordinaria<sup>17</sup>.

La scelta di demandare l'attuazione dei ricordati decreti-legge a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri suscita anch'essa un consistente dibattito, sottolineandosi da più parti i rischi scaturenti dall'attribuzione ad atti monocratici del compito di attuare misure decise dallo stesso Governo<sup>18</sup>.

L'attuazione di un decreto-legge attraverso decreti del Presidente del Consiglio o di singoli Ministri (anche in deroga alla legge) trova tuttavia ampio riscontro nel nostro ordinamento<sup>19</sup> e la riconduzione del fenomeno all'orbita della dilatazione abnorme dei poteri normativi e amministrativi dell'Esecutivo non sembra del tutto corretto in quest'occasione: la catena normativa costituita da decreti-legge e decreti del Presidente del Consiglio muove infatti da un'emergenza reale di vastissima portata e impone misure restrittive dei

<sup>16</sup> Sulla sospensione come deroga temporanea rimangono illuminanti le pagine di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, V edizione, Padova, 1984, 193 ss.

<sup>17</sup> Ancora C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 213 ss.

<sup>18</sup> Sulle tendenze verticistiche sottese all'impiego di tali atti, v. già G. TARLI BARBIERI, *L'attività regolamentare*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, 165 ss.; e sulla natura degli stessi (ben prima della crisi sanitaria da Covid-19), V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Oss. sulle fonti*, n. 1/2016, 13 ss. e D. PICCIONE, *Il comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, 5 ss., in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>19</sup> Di un «sistema di diritto amministrativo parallelo a quello ordinario» parla già V. CERULLI-IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 2007, 377. Più tardi, ampiamente, con riguardo al rapporto tra abuso della decretazione d'urgenza e impiego delle ordinanze contingibili e urgenti, C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2009, 317 ss.

diritti di libertà per l'adozione delle quali i poteri di ordinanza preesistenti (anche in deroga alla legge) appaiono inadeguati<sup>20</sup>.

I decreti-legge disciplinanti le misure di contenimento dei rischi prodotti dalla pandemia introducono insomma poteri 'nuovi' e (quasi subito) interamente tipizzati; rispetto agli stessi, gli argomenti tradizionali sui rischi connessi all'impiego dei poteri emergenziali dell'Esecutivo<sup>21</sup> appaiono dunque parzialmente fuori asse, oltre che viziati da alcuni pregiudizi.

Proverò ad illustrarne le ragioni.

## 2. *Le ordinanze di protezione civile*

In via preliminare, mi sembra essenziale richiamare le coordinate del modello disegnato dal *Codice della protezione civile*, che accoglie gran parte del testo della Legge n. 225 del 1992, protesa ad istituzionalizzare il rapporto tra organizzazione della protezione civile e poteri contingibili e urgenti del Governo, anche in deroga alla legge, in caso di calamità naturali o dovute all'attività dell'uomo<sup>22</sup>.

L'impianto normativo della legge preesistente si era dimostrato infatti largamente inadeguato ed era stato progressivamente superato dalla prassi della decretazione d'urgenza che, in occasione di calamità naturali o dovute all'attività dell'uomo aveva istituito, di volta in volta, un organo *ad hoc* (il Commissario straordinario) cui venivano attribuiti speciali poteri di ordinanza sia a fini derogatori delle norme

<sup>20</sup> L'inadeguatezza del potere di ordinanza previsto dal Codice della protezione civile, ma anche dalla Legge n. 833/1978 è subito evidenziata da U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. spec. 2020, 303.

<sup>21</sup> Sulle ordinanze *extra ordinem*, in prospettiva storica, v. almeno M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione, Sezioni Civili*, vol. XXVII, 1948 (1° quadrimestre), ripubbl. in IDEM, *Scritti*, vol. II, Milano, 2002, 949 ss.; e G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza. Diritto costituzionale e amministrativo*, in *Nov.mo Dig. it.*, Torino, 1965, 89 ss.; F. BARTOLOMEI, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Giuffrè, Milano, 1979; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990; più recentemente, cfr. A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, 133-184.

<sup>22</sup> Sulla soluzione di continuità rappresentata dall'entrata in vigore della legge ricordata insiste A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011, 133 ss.

sui diritti, che per superare i limiti scaturenti dalle leggi amministrative vigenti<sup>23</sup>.

L'approvazione della riforma del 1992 formalizza dunque gli esiti di un percorso risalente<sup>24</sup> e l'articolo 5, rubricato «*Stato di emergenza e potere di ordinanza*», recepisce una tendenza consolidatasi in ragione del fatto che agli organi di protezione civile non sono originariamente imputati poteri di ordinanza; si connettono così le ordinanze d'urgenza (anche in deroga alla legge) all'organizzazione del Servizio nazionale di protezione civile, previa delibera dello stato di emergenza di rilievo nazionale adottata dal Consiglio dei Ministri<sup>25</sup>.

Il legame tra tale delibera e potere *extra-ordinem* del Governo (oggi in parte riprodotto dagli artt. 24, 25 e 26 del *Codice della protezione civile*) riveste carattere essenziale giacché, solo se vengono accertate «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», è possibile avvalersi del potere di ordinanza «in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico», per attuare gli interventi necessari<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> La prima legge organizzativa del Servizio nazionale della protezione civile (l. n. 996/1970) non disciplina infatti un potere di ordinanza *extra ordinem*. Il primo decreto governativo che attribuisce tale potere al Ministro per il coordinamento della protezione civile (istituito inizialmente con un ordine di servizio ma privo di qualunque potere di ordinanze in deroga alla legge) è il d.l. n. 776 del 1980 e viene adottato per fronteggiare la situazione di emergenza conseguente al terremoto che nel novembre del 1980 interessò diverse zone della Campania e della Basilicata. Nella stessa logica, il d.l. n. 776/1980 prevede anche la nomina di un commissario, pure dotato di poteri contingibili e urgenti per affrontare l'emergenza ma non dotato di stabilità, cfr. A. CARDONE, *La «normalizzazione dell'emergenza»*, cit., 149-150.

<sup>24</sup> Mi riferisco in particolare all'istituzione del Ministro per il coordinamento della protezione civile che, successivamente stabilizzato (nel 1984), risulta beneficiario del potere di adottare ordinanze in deroga alla legge purché nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento. Sulla vicenda, ampiamente, ancora A. CARDONE, *La «normalizzazione»*, cit., 147 ss.

<sup>25</sup> Alla luce dell'art. 5, l. n. 225/1992, l'attivazione del potere di ordinanza è subordinata alla delibera del Consiglio dei Ministri, che fissa la durata dello stato di emergenza determinandone l'estensione territoriale, in quanto correlata alle «emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza di intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo», cfr. art. 2, l. n. 225/1992, ora art. 7, d.lgs. n. 1/2018 (*Codice della protezione civile*).

<sup>26</sup> Così l'art. 2, comma 1, lettera c) della l. n. 225/1992.

Non solo la delibera dello stato di emergenza di rilievo nazionale diviene premessa per l'esercizio del potere *extra ordinem* ma, delimitando la «durata ed estensione territoriale dell'emergenza», in «stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi», ne circo-scrive l'esercizio<sup>27</sup>.

Nel rispetto della rilettura del potere operata dalla giurispruden-za costituzionale<sup>28</sup> risulta così formalizzata la necessaria *tempora-nejtà* delle ordinanze contingibili e urgenti e la subordinazione delle stesse al criterio di *proporzionalità* tra evento e misura, esplicitato dalla previsione dell'*obbligo di motivazione* (nello stesso art. 5) a ga-ranzia di un nesso ragionevole tra misure decise ed evento da fron-teggiare<sup>29</sup>.

L'indicazione delle *principali norme* cui si intende derogare e la motivazione dell'atto sono strettamente orientati a circoscrivere il ri-corso alla potestà derogatoria nei limiti funzionali alla gestione e al

<sup>27</sup> Distingue gli effetti dichiarativi da quelli costitutivi della delibera di stato di emergenza di rilievo nazionale, G.U. RESCIGNO, *Sviluppo e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 3/1995, 2189 ss., che sottolinea il significato garantista della separazione tra «dichiarazione del pre-supposto e ordinanze» (2191).

<sup>28</sup> I principi che occorre osservare ai fini dell'ammissibilità costituzionale delle or-dinanze d'urgenza *extra ordinem* sono indicati sin dalla lontana sentenza n. 8/1956 (su cui V. CRISAFULLI, *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giu-dice comune*, in *Giur. it.*, 1956, I, i, 863) e possono essere sintetizzati ne: a) l'efficacia li-mitata nel tempo in relazione ai presupposti della necessità e dell'urgenza; b) l'adeguata motivazione dell'ordinanza; c) la pubblicazione, laddove il provvedimento non abbia portata individuale; d) la conformità ai principi generali dell'ordinamento giuridico. Successivamente, si deve alla sentenza n. 26 del 1961 la fondamentale precisazione che le ordinanze 'libere' non devono in alcun caso intervenire in materie coperte da riserva di legge assoluta, mentre nelle materie coperte da riserva relativa il legislatore è obbli-gato ad indicare i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo attributario del potere, diversamente ritenendosi violato il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Infine, nella sentenza n. 4 del 1977 si delinea un regime comune delle ordi-nanze atipiche; questo è ribadito dalla sentenza n. 201 del 1987, che lo estende alle ordi-nanze di protezione civile (espressamente accostate alle ordinanze *ex art. 2 T.u.l.p.s.* e *ex art. 20 T.u.e.l.*). Come vedremo più avanti, tali principi sono recepiti prima dalla l. n. 225 del 1992 e dal d.lgs. n. 33 del 2013, più recentemente dal *Codice di protezione civile* adottato con d.lgs. n. 1 del 2018. Di recente, sui principi individuati sulla giurispruden-za costituzionale in materia di ordinanze contingibili e urgenti, è ritornato E.C. RAF-FIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019, 54 ss., specie 57 ss.

<sup>29</sup> Così già G.U. RESCIGNO, *Sviluppo e problemi*, cit., 2192.

superamento dell'emergenza e, in quanto esplicitati dal provvedimento, consentono il controllo di legittimità in sede giurisdizionale.

Le innovazioni più rilevanti attengono tuttavia alle scelte organizzative che, recependo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale (ma anche amministrativa) più recenti<sup>30</sup>, configurano il *Servizio nazionale di protezione civile* in modo 'reticolare', inclusivo «secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze», delle amministrazioni dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, ma anche de «gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile»<sup>31</sup>.

Anche quando occorre dare attuazione agli interventi emergenziali conseguenti ad una delibera di emergenza per calamità, catastrofi o altri eventi «che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» è previsto pertanto che si provveda «nel quadro di quanto previsto dagli artt. 12, 13, 14, 15, 16 della legge» e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, fermi restando l'individuazione delle norme oggetto di deroga e l'obbligo di motivazione<sup>32</sup>.

È una scelta comprensibile, che riflette la volontà di gestire tali emergenze valorizzando il ruolo degli enti territoriali; com'è riconosciuto sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 127/1995<sup>33</sup>, l'esercizio del potere di ordinanza dev'essere circoscritto non solo in rapporto alle misure limitative di diritti fondamentali ma per «non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali»<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Cfr. Corte costituzionale sentenze nn. 201/1987 e 51/1991.

<sup>31</sup> Così l'art. 6, comma 1, l. n. 225/1992.

<sup>32</sup> Cfr. l'art. 5, comma 2, l. n. 225/1992.

<sup>33</sup> La sentenza richiamata nel testo decide un conflitto di attribuzioni avverso un'ordinanza governativa con cui, in deroga alla legge, si dispongono interventi immediati per fronteggiare una situazione di emergenza – verificatasi nella regione Puglia e legata allo smaltimento dei rifiuti e all'approvvigionamento idrico. Nell stessa direzione, v. anche Corte costituzionale, sentenza n. 418/1992.

<sup>34</sup> La sentenza annulla così gli artt. 1 e 2 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri; per un verso, in quanto si prevede il solo *parere* delle regioni per quanto attiene alla programmazione e gestione degli interventi (così l'art. 1); per altro aspetto (l'art. 2), in quanto dispone deroghe troppo ampie ad atti normativi primari, in violazione «dei limiti costituzionali dei poteri di ordinanza, che valgono qui a garanzia delle attribuzioni regionali», cfr. Corte costituzionale, sent. n. 127/1995. Sulla sentenza, oltre a G.U. RESCIGNO, *Sviluppo e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, cit., 2189 ss.; v. le riflessioni di G. MARAZZITA, *Le ordi-*



L'autonomia regionale non impedisce un 'ritaglio' di competenza in capo al Governo in materie di spettanza regionale, ma ne reclama un esercizio conforme ai principi di proporzionalità e leale collaborazione<sup>35</sup>.

Quanto accade in seguito, a causa di modifiche legislative ma anche di una consistente prassi distorsiva, comprova un allontanamento del potere dall'impianto complessivo della legge<sup>36</sup>, protesa a garantire, attraverso la legalità sostanziale dei provvedimenti adottati, le competenze degli enti territoriali, oltre che i diritti dei singoli<sup>37</sup>.

*nanze di necessità dopo la legge 225 del 1992 (Riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995), in Giur. cost., 1996, 505 ss.; e A. MORRONE, I poteri di ordinanza contingibili e urgenti: l'integrazione del "diritto eccezionale" nel sistema delle fonti e dei livelli di governo territoriale, in Riv. giur. amb., 1997, 258 ss.*

<sup>35</sup> Nel caso specifico deciso dalla sentenza n. 127/1995 si ritiene peraltro che il provvedimento governativo impugnato non abbia rispettato il principio di leale collaborazione per via di un coinvolgimento della Regione di tipo meramente 'informativo'.

<sup>36</sup> Interventi normativi successivi consentono infatti il ricorso a poteri derogatori delle norme di legge non solo per affrontare una situazione emergenziale scaturita da un fatto storico improvviso, ma per eventi noti e spesso perfino programmati dal Governo. Anche la prassi attuativa si allontana dalla logica originaria dell'istituto e, grazie a continue proroghe dei termini di efficacia delle dichiarazioni di emergenza, fa in modo che le ordinanze *extra ordinem* vengano impiegate come strumenti di normazione ordinari. Dall'organizzazione di manifestazioni connesse alla celebrazione di riti religiosi, alla realizzazione di manifestazioni sportive o di fiere nazionali e internazionali, il potere di ordinanza *extra ordinem* diviene così uno strumento di semplificazione, che consente di derogare alla legislazione amministrativa preesistente e di comprimere ove occorra le prerogative degli enti territoriali. Ciò avviene anzitutto grazie all'inserimento nell'art. 5, l. n. 225/1992 del comma 5-*bis*, dovuta al d.l. n. 343 del 2001 che include nell'ambito applicativo del potere di ordinanza in deroga alla legge anche l'organizzazione e gestione del c.d. «grandi eventi» (in senso critico, sulla sottrazione anche delle ordinanze relative ai 'grandi eventi', grazie ad una norma di interpretazione autentica contenuta nel d.l. n. 90 del 2008, l'art. 14), al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, cfr. E. ALBANESI, R. ZACCARIA, *Le ordinanze di protezione civile «per l'attuazione di decreti-legge» (ed altri scostamenti dalla l. n. 225 del 1992)*, in *Giur. cost.*, 2009, 2246 ss.) e successivamente estendendo il potere di ordinanza agli «interventi all'estero» in coordinamento con il Ministero degli Affari esteri, grazie all'art. 4, comma 2 del d.l. n. 90/2005 (conv. con modificazioni dalla legge 26 luglio 2005, n. 152), cfr. E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza*, cit., 120-121.

<sup>37</sup> Non che al fenomeno non si cerchi di porre rimedio in almeno un'occasione e in particolare con il tentativo di istituire l'Agenzia di protezione civile (cfr. l'art. 79, commi 2 e 3 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300) per rendere il sistema nel suo complesso e gli strumenti di eccezione autonomi dalla politica. Sul punto, v. almeno A. SANDULLI, *L'agenzia di protezione civile (articoli 79-87)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai Decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della*

Non ne discende tuttavia – all’esito di alterne vicende – un abbandono delle scelte iniziali<sup>38</sup>, rafforzate anzi dalla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione; alla luce della stessa, in presenza di specifiche esigenze (inerenti l’*esercizio unitario*) che rendono necessario allocare la funzione amministrativa al livello di governo centrale, la competenza a disciplinarne l’esercizio spetta infatti al legislatore statale<sup>39</sup>.

L’articolo 5 della l. n. 225/1992 è così ritenuto espressione di un principio fondamentale che limita la discrezionalità del legislatore regionale sia laddove quest’ultimo intenda conformare ulteriori poteri di ordinanza (sul piano delle competenze come degli effetti), che in caso di approvazione di leggi protese a vanificare gli effetti di ordinanze di protezione civile ad efficacia nazionale<sup>40</sup>.

Il monopolio governativo del potere di ordinanza finalizzato a fronteggiare le calamità di cui all’art. 2, comma 1, lettera c) della l. n. 225 del 1992 è legittimato dalla dimensione sovraregionale dell’emergenza<sup>41</sup>; perpetuando la distribuzione del potere di ordinanza già

*Presidenza del Consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000, 419 ss. Gli interventi successivi ripristinano però la logica dipartimentale (con la re-introduzione del Dipartimento della Protezione civile sotto il controllo diretto della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e associano il potere *extra ordinem* previsto per affrontare le emergenze di rilievo nazionale ad ipotesi eterogenee rispetto a quelle inizialmente previste.

<sup>38</sup> La fondamentale riforma del 2012 oltre ad eliminare le deviazioni più evidenti dall’impianto originario della l. n. 225/1992, introduce infatti nuove regole sulla proroga degli effetti della dichiarazione di emergenza di rilievo nazionale. Grazie all’art. 5, comma 1-*bis*, inserito nella l. n. 225/1992 dal d.l. n. 1 del 2012 e poi sostituito dall’art. 10, comma 1, lett. b) del d.l. n. 93 del 2013 (conv. in l. n. 119/2013), la dichiarazione dello stato di emergenza non può infatti superare «i 180 giorni prorogabile per non più di ulteriori 180 giorni».

<sup>39</sup> Con riguardo all’art. 118 Cost., inteso come norma a carattere strumentale che consente al legislatore di ‘appropriarsi’ della disciplina di una funzione amministrativa all’esito di un giudizio politico, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 37 e 202, parla di de-costituzionalizzazione parziale della disciplina delle funzioni amministrative.

<sup>40</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 327/2003, con nota di E. DI BENEDETTO, *Decretazione d’urgenza in materie di competenza regionale. Spunti di riflessione*, in *Giur. cost.*, 2003, 3979 ss.; cui *adde*, Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2006 e più recentemente, la sentenza n. 252/2016.

<sup>41</sup> In particolare quelli che «per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», così il già citato art. 2, comma 1, lettera c), l. 225 del 1992.

esistente in altri ambiti<sup>42</sup>, soggiace in ogni caso all'osservanza dei principi di proporzionalità e di leale collaborazione, su cui ogni regione può provocare il controllo della Corte costituzionale o del giudice amministrativo<sup>43</sup>.

La disciplina dettata dal *Codice della protezione civile*, in cui confluisce buona parte della legge precedente, va letta alla luce di queste premesse e, sulla base del ruolo riconosciuto alle autonomie territoriali – parte integrante di un Sistema ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza –, accoglie ampiamente non solo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale relative

<sup>42</sup> In materia sanitaria, per esempio, in cui la competenza a provvedere in deroga alla legge è attribuita al Governo in ragione dell'effettiva capacità degli organi individuati come competenti di porvi rimedio. Sull'art. 32 della l. n. 833 del 1978 come norma attributiva del potere di ordinanza in materia sanitaria a livello centrale, già A. QUARANTA, *Il sistema di assistenza sanitaria*, Milano, 1985, 85: «Trattasi di un potere *ex novo* conferito allo Stato dalla legge di riforma sanitaria per garantire interventi dettati dalla necessità e dall'urgenza nelle predette materie in un'area territoriale ultra regionale che non consentirebbe, per la sua dimensione spaziale, interventi affidati alle regioni o ad altri enti minori».

<sup>43</sup> Nei primi anni successivi alla riforma costituzionale del 2001, il giudizio della Corte costituzionale si svolge effettivamente sul piano della presenza e dell'adeguatezza delle forme collaborative previste con le Regioni; l'adeguatezza non solo riempie di contenuto il giudizio di ragionevolezza delle misure decise ma ne guida l'interpretazione anche laddove il criterio collaborativo non sia espressamente enunciato dalla norma di legge (cfr. per esempio, Corte costituzionale sentenza n. 39 del 2003, con riguardo all'ordinanza di protezione civile del Presidente del Consiglio dei Ministri, n. 3108 del 24 febbraio 2001, annotata da S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2003, 259 ss.). Accanto a questo orientamento emerge tuttavia un diverso percorso argomentativo che, oltre a segnare un sindacato meno stringente sui provvedimenti impugnati, disvela i rischi sottesi alla scelta di affidare la tutela dell'autonomia territoriale all'esito del giudizio di volta in volta instaurato (dinanzi al giudice costituzionale o amministrativo). In alcune pronunce, la legittimità dell'ordinanza in deroga alla legge è infatti valutata muovendo dall'incidenza della stessa su una pluralità di materie e ritenendo che, nel caso concreto, prevalga una materia di potestà esclusiva dello Stato (cfr., con riguardo a un'ordinanza sostanzialmente normativa del Ministro della salute emanata il 9 settembre 2003, *Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi*, v. la sentenza della Corte costituzionale, n. 222/2006 e successivamente la sentenza n. 105/2009). Si tratta di una torsione importante che – destinata ad essere riproposta in tempi recenti (anche se in un conflitto tra enti coinvolgente una Regione a statuto speciale) –, è meno garantista delle prerogative regionali, perché l'applicazione del criterio della materia finisce con l'assorbire lo scrutinio stretto sull'esercizio del potere di ordinanza nel caso concreto.

alla legalità sostanziale del potere di ordinanza *extra ordinem* finalizzato al *coordinamento dell'attuazione* degli interventi da effettuare in caso di emergenza di rilievo nazionale<sup>44</sup>, ma il principio *dell'intesa*<sup>45</sup>.

Non stupisce pertanto che, in occasione della recente crisi sanitaria, il potere previsto dall'art. 25 del Codice sia ritenuto inadeguato; in parte perché funzionale ad obiettivi diversi da quelli perseguiti attraverso le misure di contenimento – interventi di soccorso e di ripristino e riattivazione dei servizi e apparati distrutti o danneggiati da eventi calamitosi – e poi perché correlato all'interlocuzione con gli enti territoriali, ormai 'costituzionalizzata' grazie alla valenza procedimentale riconosciuta al principio di sussidiarietà<sup>46</sup>.

La produzione normativa della pandemia introduce pertanto un modello diverso che, pur inizialmente caratterizzato da alcune criticità, sottende l'intento di disciplinare con decreto-legge un'ampia

<sup>44</sup> Potere da esercitare nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e delle norme dell'Unione europea, indicando contestualmente le principali norme cui si intende derogare (in caso di ordinanze in deroga alla legge, cfr. l'art. 25 del d.lgs. n. 1 del 2018).

<sup>45</sup> All'intesa si subordina anche l'esercizio del potere di direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri finalizzato al coordinamento tecnico delle attività di protezione civile. Sul mancato esercizio di tale nel corso dell'emergenza sanitaria, v. tuttavia F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020, 330 ss., 337.

<sup>46</sup> La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, in base al quale le funzioni amministrative sono in via di principio attribuite ai Comuni, salvo che «per assicurarne l'esercizio unitario» siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, si traduce infatti in una norma strumentale, perché l'art. 118 Cost. non procede direttamente all'allocatione delle funzioni amministrative, ma demanda al legislatore competente (statale o regionale) il compito di decidere l'allocatione della competenza amministrativa al livello di governo più idoneo a svolgerla (sussidiarietà) all'esito di una valutazione essenzialmente politica.

La delimitazione del margine di apprezzamento del legislatore ordinario nella valutazione delle esigenze di esercizio unitario della funzione che giustificano l'attribuzione della funzione al livello di governo sovra-comunale, si deve, com'è noto, alla Corte costituzionale, che elabora una lettura procedimentale del principio e subordina lo spostamento 'verso l'alto' della funzione amministrativa – e in ossequio al principio di legalità, della stessa competenza legislativa – al coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di esercizio della funzione, secondo il principio di leale collaborazione con lo Stato. Si tratta di una lettura condivisibile in linea di principio ma foriera di sviluppi discutibili nella misura in cui lo spostamento della competenza a provvedere in capo allo Stato richiede il raggiungimento di un'intesa con le Regioni dotate di un potere interdittivo in problematico rapporto con l'esigenza di buon andamento dell'amministrazione, così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 202.

gamma di restrizioni a comportamenti individuali e collettivi (richiedenti come tali un fondamento legislativo puntuale), demandandone l'attuazione a DPCM, chiamati ad adeguare la consistenza delle misure all'evolversi della situazione epidemiologica, ma adottati all'esito di un procedimento semplificato che sacrifica (almeno in parte) le prerogative degli enti territoriali.

3. *La scelta di integrare i poteri di ordinanza preesistenti con una disciplina ad hoc dettata con decreto-legge*

Il d.l. 23 febbraio 2020 n. 6, recante «*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*» prevede dunque un potere di ordinanza aggiuntivo<sup>47</sup>.

L'opzione per il decreto-legge risponde all'esigenza di dotare di fondamento legislativo misure limitative di diritti decise a fini di prevenzione del contagio; a questo fine, la fonte primaria non solo 'riprende' le misure indicate nelle ordinanze del 21 febbraio del Ministro della Salute<sup>48</sup>, ma elenca una serie di provvedimenti utilizzabili «nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus».

I limiti ascrivibili alla disciplina inizialmente introdotta sono stati ampiamente evidenziati; alla luce dell'art. 1, d.l. n. 6/2020, le *autorità competenti* possono infatti adottare misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia, *anche fuori dei casi indicati* dalla norma primaria<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> È da chiedersi tuttavia perché l'adozione di ordinanze emergenziali sia stata disciplinata in apposita fonte, visto che, tanto il potere di ordinanza previsto dall'art. 32, l. n. 833/1978, quanto quello previsto (per situazioni emergenziali di rilievo nazionale) dal Codice della Protezione civile costituiscono il precipitato di clausole generali di ordinanze libere; nel primo caso riguardanti la sola materia sanitaria, nel secondo aventi oggetto più generale, a partire dal quale è stato anzi argomentato un preciso collegamento istituzionale tra emergenza e ordinanze libere, cfr. già con riguardo alla l. n. 225/1992, A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza: contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., 164 ss., che parla di clausola di chiusura nel sistema delle ordinanze.

<sup>48</sup> Cfr. l'art. 1, comma 2.

<sup>49</sup> Così l'art. 1, comma 1, d.l. 23 febbraio 2020, n. 6.

Né può ignorarsi il riferimento ad imprecisate, *ulteriori misure* rispetto a quelle elencate, che pure si presenta in contrasto frontale con le riserve di legge in materia di libertà di circolazione, di istruzione, di iniziativa economica e in rapporto anche più problematico con le norme costituzionali sulla libertà di culto e di riunione in luogo privato, che non sembrano ammettere restrizioni per motivi di carattere sanitario<sup>50</sup>.

Quanto accade in seguito è parimenti storia nota; alla vistosa incostituzionalità delle disposizioni ricordate sopperisce l'entrata in vigore del d.l. 25 marzo 2020, n. 19 che, disponendo l'abrogazione del decreto-legge precedente<sup>51</sup>, consente per il futuro solo l'adozione di DPCM impositivi di misure restrittive espressamente previste dalla fonte primaria<sup>52</sup>.

Sul distinto versante delle competenze, il potere attuativo è concentrato in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri chiamato a individuare l'ampiezza della limitazione imposta a determinati diritti in ragione del rischio epidemiologico, attraverso propri decreti adottati su proposta del Ministro della Salute, «sentito il Ministro dell'Interno, della Difesa, il Ministro dell'Economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni competenti, nel caso in cui riguardi esclusivamente una sola re-

<sup>50</sup> Cfr. l'art. 2 del d.l. n. 6/2020, su cui anche F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 138 ss.

<sup>51</sup> In realtà il d.l. 25 marzo 2020, n. 19 abroga tutto il decreto-legge n. 6, ad eccezione dei commi 6, 6-bis e 6-ter dell'art. 3, nonché dell'art. 4.

<sup>52</sup> I DPCM della pandemia sono inoltre applicabili cioè ad una pluralità indeterminata di casi e in quanto tali hanno contenuto normativo, collocandosi nella discutibile categoria degli atti normativi di natura non regolamentare che, come la stessa Corte costituzionale ha chiarito (sentenza n. 116/2006), hanno natura giuridica indefinibile sottraendosi ad un adeguato sistema di controlli (in questa logica, la Corte ha invitato il Governo a non esercitare il potere regolamentare in forma atipica). Va rilevato tuttavia che nel caso dei DPCM attuativi dei decreti-legge nn. 6 e 19 del 2020 (e poi dei dd.l. nn. 33 e 125 del 2020), il controllo politico-parlamentare è escluso solo in una prima fase; in seguito l'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 introduce una procedura di comunicazione, ogni quindici giorni, del Governo alle Camere, sulle linee di attuazione della fonte primaria, in modo da tenere conto degli indirizzi da queste formulate (così, condivisibilmente, U. DE SIERVO, *Il contenimento di Covid-19*, cit., 35-36). Sulla distinzione tra atti normativi e non normativi, v. inoltre, in termini generali, N. LUPO, *Il Consiglio di Stato individua un criterio per distinguere tra atti normativi e atti non normativi*, commento a Consiglio di Stato, Ad Plen., 4 maggio 2012, n. 9, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2012, 1209 ss.

gione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nel caso in cui riguardi il territorio nazionale»<sup>53</sup>.

Per ragioni di speditezza della decisione, le nuove norme rompono gli argini del procedimento collaborativo previsto dal *Codice della protezione civile* e impongono, in fase di attuazione delle misure, un procedimento più snello che, pur prevedendo il coinvolgimento delle autonomie territoriali (*recte*: delle Regioni), ne semplifica il grado di partecipazione, identificato nell'acquisizione di un parere (reso dai Presidenti delle singole Regioni)<sup>54</sup>.

Il procedimento di adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si discosta così dalla declinazione del principio di leale collaborazione in materia di protezione civile e, in ragione della gravità della situazione, comprime il potere delle Regioni di co-decidere con lo Stato, benché le scelte attuative certamente incidano su competenze regionali (oltre che su quelle del Ministro della salute, in

<sup>53</sup> Cfr. l'art. 3, comma 1, del d.l. citato. Il primo DPCM, emanato contestualmente al d.l. n. 6 risale anch'esso al 23 febbraio 2020 e, in attuazione del citato decreto-legge, stabiliva il divieto di uscita e di accesso nei Comuni del Nord Italia indicati come 'focolaio' (Bertonico; Casalpusterlengo; Castelgerundo; Castiglione d'Adda; Codogno; Fombio; Maleo; San Fiorano, Somaglia; Terranova dei Passerini; Vò che rientrano nella c.d. 'zona rossa'), sulla base di quanto previsto dal d.l. n. 6/2020, nonché la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia delle attività didattiche delle scuole (l'efficacia iniziale è di quattordici giorni). Con il DPCM del 1° marzo 2020, il territorio nazionale viene suddiviso in tre zone; accanto alla c.d. zona rossa si prevede infatti una fascia di territorio comprendente la Lombardia, il Veneto, l'Emilia-Romagna e le province di Pesaro-Urbino e di Savona, in cui sono disposte misure meno stringenti (sospensione di eventi e competizioni sportive; dei viaggi di istruzione nelle scuole, dell'obbligo del certificato di riammissione per assenze superiori a cinque giorni etc.), oltre all'imposizione di altre misure particolari nelle province di Bergamo, Lodi, Piacenza e Cremona. Infine, sulla restante parte del territorio nazionale, si applicano generiche misure di informazione e prevenzione. Nelle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna il DPCM del 1° marzo proroga anche la chiusura delle scuole (disposta dal 23 febbraio 2020), fino all'8 marzo. Allo stesso subentra tuttavia il DPCM 4 marzo 2020 che estende una serie di misure di contenimento all'intero territorio nazionale, in prima battuta fino al 15 marzo, successivamente fino al 3 aprile (grazie al DPCM 9 marzo 2020).

<sup>54</sup> Sul fenomeno delle deroghe alle norme della legge sul procedimento amministrativo – in quanto alcuni moduli organizzativi, (per esempio la conferenza dei servizi finalizzata a coinvolgere più amministrazioni) sono ritenuti un ostacolo alla tempestività degli interventi, v. già G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 1-2/2016, 33 ss., 49 (con ampia indicazione di ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate allo scopo).

quanto esplicitazione di una competenza amministrativa imputata allo Stato)<sup>55</sup>.

La concentrazione del potere attuativo in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri ridimensiona inoltre i poteri di ordinanza in deroga alla legge potenzialmente utilizzabili in una situazione di emergenza sanitaria; sia quello disciplinato dall'art. 32, l. n. 833/1978, che quello spettante ai sensi degli artt. 117, d.lgs. 112/1998 e 50, d.lgs. 267/2000 in relazione ad emergenze di carattere esclusivamente locale.

Tanto nel decreto-legge n. 6, quanto nel successivo d.l. n. 19 infatti, i provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri possono essere infatti emanati solo «nelle more dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri» e comunque in casi di «*estrema* necessità e urgenza».

La discussione intorno al significato di entrambi gli incisi vede subito contrapposte chiavi di lettura piuttosto diverse; la soluzione più convincente circoscrive tuttavia la possibilità di impiego dei poteri ricordati ai casi in cui la situazione sia divenuta talmente urgente ('estrema'), da rendere intempestiva perfino l'adozione di un'ordinanza del Presidente del Consiglio, imponendo l'intervento immediato del Ministro della salute (ma anche di un Presidente di regione o di un sindaco se l'estensione territoriale dell'aggravamento non è sovra-regionale), finché non intervenga un DPCM<sup>56</sup>.

Il significato della locuzione «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri» non è particolarmente ambiguo e sottende i continui mutamenti del quadro epidemiologico, in ragione dei quali gli stessi DPCM attuativi delle misure emergenziali hanno efficacia temporalmente limitata (all'inizio, tendenzialmente, quattordici giorni).

Per fronteggiare una situazione in continua evoluzione, i decreti-legge non rinunciano inoltre completamente agli strumenti di

<sup>55</sup> Più tardi, con l'ordinanza n. 4/2021, la Corte costituzionale chiarirà che i decreti-legge relativi alle misure di contenimento della pandemia costituiscono esercizio della potestà esclusiva dello Stato in materia di prevenzione e profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. *g*) e che l'allocatione centralizzata delle competenze amministrative 'segue' la dimensione (nazionale) dell'emergenza.

<sup>56</sup> In questo senso, S. STALANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, t. II, cit., 44.



intervento preesistenti e in particolare al potere di ordinanza in materia sanitaria che, sulla base dell'art. 32, l. n. 833/1978, spetta anzitutto al Ministro della Sanità (ora della salute) per l'adozione dei provvedimenti con efficacia sul territorio nazionale e in caso di emergenze più circoscritte, agli organi di vertice degli enti territoriali<sup>57</sup>.

Questa indicazione conferma la preferenza per il livello di governo superiore in ossequio alla dimensione dell'emergenza<sup>58</sup>; in ragione di ciò, dopo la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, la competenza a intervenire in casi di *estrema necessità e urgenza*, quando anche lo snello procedimento di adozione di un DPCM risulti inadeguato, spetta anzitutto al Ministro della salute<sup>59</sup>,

<sup>57</sup> Assegnata al Presidente del Consiglio dei Ministri la competenza a intervenire in via prioritaria, il primo decreto-legge ammette infatti che, «nei casi di estrema necessità ed urgenza», le misure contemplate (sia quelle elencate che le non meglio precisate, ulteriori misure dell'art. 2 del d.l.) possano essere adottate «ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267», menzionando così tutte le diverse norme attributive di poteri di ordinanza in materia sanitaria. L'art. 32 in particolare, sostituendo la risalente disciplina delle leggi comunali e provinciali e del testo unico delle leggi sanitarie stabilisce che «il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni». Secondo E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza*, cit., 91-92, l'entrata in vigore della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale segna la caduta in desuetudine degli artt. 129, 217, 258, 261 t.u.l.s.); in alternativa, le stesse sono da ritenere tacitamente abrogate dagli artt. 50 TUEL e 117, d.lgs. n. 112/1998.

<sup>58</sup> La volontà di accentrare le scelte inerenti alla gestione dell'emergenza è ribadita dagli articoli 1, co. 1, e 2, co. 1 della l. n. 13/2020 (di conversione del d.l. n. 6), su cui ancora M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti del Governo*, in *Paper, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, in *Federalismi.it*, 6-7. Il potere di ordinanza imputato al Sindaco dall'art. 50 TUEL scompare tuttavia dal sistema dei poteri emergenziali e ricompare solo più tardi (grazie al d.l. n. 33/2020) quando, cessata la fase peggiore, si introducono le misure della 'ripartenza'.

<sup>59</sup> L'art. 3, comma 3 del d.l. n. 6 del 2020 fa salvi anche gli effetti delle ordinanze precedentemente adottate dal Ministro della salute. Già in passato, i poteri contingibili e urgenti del Ministro della salute hanno dimostrato grande duttilità grazie alla generalità della fattispecie contemplata dall'art. 32, l. n. 833 del 1978; dopo un inizio 'in tono minore', la disciplina sulle ordinanze in materia sanitaria contenuta nella legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale – la prima legge che alloca il potere di ordinanza in materia sanitaria a livello centrale –, ha avuto ampia attuazione e, anche in vicende recenti, è divenuta fonte di rilevante interesse nell'opinione pubblica. Integrando e contenendo

che può beneficiare della latitudine di intervento accordata al Presidente del Consiglio dei Ministri, assai ampia – lo si è visto – nel d.l. n. 6, ma riscritta dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19 per garantire la legalità sostanziale del potere esercitato<sup>60</sup>.

In seguito all'entrata in vigore di quest'ultimo, al Ministro della salute è dunque consentito intervenire «in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute», ma solo scegliendo tra misure *tipizzate*, mentre ai Presidenti di regione spetta un ambito di operatività più circoscritto, in quanto della potestà di introdurre «misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti» questi può avvalersi esclusivamente nell'ambito delle attività di competenza regionale «e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale».

Ciononostante, la delimitazione del potere di ordinanza a livello regionale e infra-regionale si rivela ardua e, mentre alcuni Presidenti si attengono all'idea che l'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti sia consentita solo per fattispecie non contemplate dai DPCM attuativi dei decreti-legge, molti altri ritengono di poter disporre *in deroga* alle misure nazionali già adottate, sia di livello primario che secondario, in ossequio a specifiche esigenze dei propri territori<sup>61</sup>.

discipline parallelamente dettate da decreti-legge, le ordinanze del Ministro della salute riescono infatti a reiterarne il contenuto e, attraverso proroghe ripetute, consentono di stabilizzare nel tempo provvedimenti emergenziali di rango primario incappati nelle maglie della più stringente giurisprudenza costituzionale in materia. Parallelamente, ad esse si è estesa la discussione sul carattere *normativo* o *paranormativo* delle ordinanze *extra ordinem* che, alimentata da una prassi eccentrica rispetto ai principi indicati dalla giurisprudenza costituzionale – sia con riguardo all'osservanza del principio di legalità sostanziale, che relativamente alla temporaneità, all'omessa indicazione delle disposizioni oggetto di deroga e, non di rado, alla stessa sussistenza dei presupposti emergenziali – replica le riflessioni portate avanti in altri ambiti.

<sup>60</sup> Il d.l. n. 19 del 2020 dispone infatti l'abrogazione del discusso art. 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6.

<sup>61</sup> L'abrogazione dell'art. 3, d.l. n. 6/2020 disposta dal d.l. n. 19 aspirava a 'fare chiarezza' per arginare l'attivismo eccessivo di alcuni Presidenti ma anche dei Sindaci (comprovato da svariate iniziative che, dall'ordinanza del Presidente della Regione Valle d'Aosta, quelle dei Sindaci di Ischia e Messina, risultano tutte fatalmente dimentiche del tenore letterale dell'art. 120 Cost.); la volontà di arginare il concreto esercizio del potere di ordinanza si traduce così in una previsione che sancisce per un verso l'inefficacia delle ordinanze dei Sindaci difformi dai DPCM (con una disciplina temporanea vigente per circa due mesi), riscrivendo il ruolo delle Regioni attraverso i commi 1 e 3 dell'art. 3 del d.l. n. 19.

La concentrazione del comando emergenziale in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri scatena infatti una gestione personalistica delle misure di contenimento della pandemia<sup>62</sup> che, probabilmente fomentata da un procedimento volto a chiudere ‘a monte’ questioni su cui si ritiene troppo lungo (e difficile) il raggiungimento di un accordo tra Stato ed amministrazioni territoriali, ingenera tensioni nello svolgersi del rapporto tra Stato e Regioni.

Né l’invocazione, a sostegno delle misure adottate, di una competenza legislativa esclusiva dello Stato – in particolare la *profilassi internazionale* indicata dalla lettera *q*) dell’art. 117, comma 2, Cost. – placa la contrapposizione, in quanto l’esercizio della stessa esclude l’applicazione del principio di leale collaborazione.

La primazia assoluta riconosciuta all’esigenza di prevenzione a tutela della salute, comprensibile nella prima fase dell’emergenza, reclama insomma un bilanciamento con gli altri interessi costituzionali che, in particolare durante la fase calante dell’epidemia, spingono per riemergere e impongono di tenere conto delle prerogative degli enti territoriali inizialmente sacrificate<sup>63</sup>.

4. (*Segue*) *Le prime, eccentriche ordinanze regionali in materia sanitaria, l’iniziale acquiescenza del Governo e l’inversione di rotta alle soglie della ‘ripartenza’*

Gli effetti distorsivi scaturenti dal protrarsi nel tempo delle misure emergenziali non tardano a manifestarsi.

È noto che, già durante la fase acuta della pandemia, non pochi ‘Governatori’ si avvalgono del potere di ordinanza *ex art.* 32, l. n. 833 del 1978, emanando misure di confinamento più aspre di quelle decise a livello statale.

Emblematiche l’ordinanza adottata dalla regione Lombardia (che sospende dal 20 marzo fino al 15 aprile cantieri edili, studi pro-

<sup>62</sup> Su questo profilo, ampiamente, F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Dir. reg. Riv. di dir. delle aut. terr.*, n. 2/2020, 109 ss.

<sup>63</sup> Mi riferisco in particolare al carattere prevalente riconosciuto alla materia «profilassi internazionale» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost. (su cui ritornerò); da questa derivano non solo la previsione di provvedimenti incidenti sull’esercizio di diritti costituzionalmente garantiti ma l’adozione di norme volte a garantire uniformità anche nell’attuazione, in ambito nazionale, dei programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale (cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 270/2016, n. 173/2014, n. 406/2005, n. 12/2004).

fessionali e attività sportiva all'aperto), ma anche quelle del presidente della Valle d'Aosta e, sull'esempio di quest'ultimo, dei presidenti delle Regioni Piemonte, Basilicata e Calabria, contenenti l'ordine di evitare l'ingresso nel territorio regionale dei non residenti (*recte*: ordinano di evitare), salvi gli spostamenti dovuti a indifferibili esigenze lavorative o situazioni di necessità<sup>64</sup>.

Né può omettersi un richiamo all'ordinanza 20 marzo 2020 n. 33 del presidente della regione Veneto che pretende di *integrare* quanto previsto dal DPCM 8 marzo 2020, stabilendo che gli spostamenti sul territorio regionale debbano essere limitati ad un raggio di 200 metri dalla residenza o dimora, anche quando dettati da necessità fisiologica, vietando altresì l'apertura dei centri commerciali la domenica<sup>65</sup>.

Con specifico riguardo alle ordinanze del primo tipo giacché limitative della libertà di circolazione sul territorio nazionale, i sostenitori della legittimità dell'intervento regionale hanno ricordato che l'impiego di tale potere ha ottenuto in passato l'avallo' dalla Corte costituzionale (a tutela del valore primario della salute)<sup>66</sup>; il richiamo di un 'antico' precedente mi sembra tuttavia non del tutto conferente, dal momento che, nel caso deciso dalla nota sentenza n. 51/1991, l'ordinanza regionale che, ai sensi dell'art. 32, l. n. 833/1978,

<sup>64</sup> Nello stesso 'filone' si collocano i provvedimenti adottati nel Lazio, in Campania e in Puglia che, stabilendo un periodo di quarantena di quattordici giorni per chi provenga dalle Regioni del Nord inizialmente più colpite dall'epidemia, pure incidono sulla libertà di circolazione sul territorio nazionale in deroga a quanto fino al quel momento previsto.

<sup>65</sup> Ancora può ricordarsi l'ordinanza che 'blocca' la vendita ad ospedali del Veneto di dispositivi e attrezzature sanitari prodotti da un'impresa locale (Presidente della Regione Puglia); infine le delibere adottate dai Sindaci, tra cui 'spiccano' quella adottata dal Sindaco del Comune di Ischia in quanto volta a vietare l'ingresso nel territorio di cittadini provenienti dal Nord del Paese e l'ordinanza emanata dal Sindaco del Comune di Messina, finalizzata a 'chiudere' lo Stretto al traffico di merci e passeggeri e fatalmente destinata a tradursi nella chiusura dell'intera Regione.

<sup>66</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 51/1991. sul piano dell'opportunità, si è inoltre sottolineato che il contrasto tra provvedimenti regionali e DPCM statali è spesso apparente, perché i provvedimenti regionali sono nel giro di poco tempo 'recepiti' dai decreti del Presidente del Consiglio che ne estendono gli effetti all'intero territorio nazionale, cfr. G. BOGGERO, *Un decentramento confuso ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in *Il Piem. delle Aut. Riv. quad. di scienze dell'Amm. promossa dal Cons. reg. Piem.*, 8 aprile 2020, in [www.piemonteaonomie.cr.piemonte.it](http://www.piemonteaautonomie.cr.piemonte.it), cit., 4-5.

limita la circolazione di ovini e caprini tra due regioni per evitare il diffondersi della brucellosi bovina è concretamente annullata, per difetto di proporzionalità della misura prescelta rispetto al fine di proteggere «la sanità del patrimonio zootecnico o di alcune specie di animali sottoposti alle proprie competenze», proprio in quanto colpisce «*indiscriminatamente* tutti gli ovini e i caprini provenienti da altre regioni italiane»<sup>67</sup>.

In una prima fase, le ardite ordinanze regionali non incontrano tuttavia grossi ostacoli nell'opposizione del Governo<sup>68</sup> e sono al più impugnate dai cittadini, singoli o in gruppi, specie se riguardanti le modalità di svolgimento delle attività produttive<sup>69</sup>.

Questa linea di tendenza trova conferma anche in seguito all'entrata in vigore del d.l. 25 marzo 2020, n. 19 che, malgrado la riformulazione di alcune norme per chiarire l'ambito rispettivo di intervento delle ordinanze statali e regionali, non impedisce il susse-

<sup>67</sup> E non – si legge ancora nella sentenza n. 51/1991 – «soltanto gli allevamenti o gli animali che non siano stati qualificati come indenni o ufficialmente indenni dalla brucellosi da parte delle autorità legittimamente investite in ciascuna regione dei relativi poteri di accertamento».

<sup>68</sup> Nella fase acuta dell'emergenza, Stato e Regioni convengono tacitamente sull'opportunità di evitare di intraprendere la via del contenzioso giurisdizionale. L'unica eccezione è rappresentata dal giudizio amministrativo instaurato sull'ordinanza del Presidente della Regione Marche da cui, com'è noto, discende l'annullamento del provvedimento regionale che dispone, in assoluta carenza di potere, la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado nella Regione. All'indomani dell'entrata in vigore del d.l. 23 febbraio n. 6 e del DPCM adottato nello stesso giorno, per contrastare la diffusione del virus e muovendo dalla «prossimità del territorio marchigiano con la regione Emilia-Romagna in cui sono stati rilevati casi confermati di contagio da Covid-19», il presidente della Regione Marche emana infatti un'ordinanza con cui dispone il blocco delle manifestazioni pubbliche e la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado e delle università con sedi sul territorio, ritenendo insufficienti le misure disposte a livello nazionale. Il provvedimento viene impugnato dal Governo dinanzi al TAR Marche e comporta la sospensione del provvedimento del 25 febbraio 2020 con decreto del Presidente del tribunale (il successivo 27 febbraio), cfr. TAR Marche, sez. I, 27 febbraio 2020, decreto n. 56; il decreto è stato poi confermato con ordinanza 5 marzo 2020, n. 64. Sulla vicenda cfr. G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *Coronavirus, il TAR sospende l'ordinanza della Regione Marche (che ne fa un'altra)*, in *laCostituzione.info*, 28 febbraio 2020, in *www.lacostituzione.info*, nonché G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *www.biodiritto.org*, 16 marzo 2020.

<sup>69</sup> Per un'analisi dei casi più rilevanti, rinvio ad A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto all'epidemia*, in *Dir. reg. Riv. di dir. delle aut. terr.*, n. 2/2020, 86 ss., specie 92 ss.

guirsi di provvedimenti protesi a disciplinare in modo diverso fatti-specie già contemplate da un DPCM, in nome dell'avvenuto aggravamento del rischio sanitario nella Regione.

Trova un limite effettivo solo il potere di ordinanza dei Sindaci, di cui espressamente si dispone l'inefficacia<sup>70</sup>, mentre il riferimento a misure regionali «ulteriormente restrittive», sebbene associato alle sole misure già elencate dal decreto-legge e comunque delimitato dalla competenza regionale, risulta insufficiente a fermare i 'Governatori', più inquieti via via che l'emergenza si protrae, scuotendo alle fondamenta un sistema economico-sociale sempre più fragile.

Ma l'acquiescenza del Governo non può durare a lungo e, alle soglie della 'ripartenza'<sup>71</sup>, è smentita dal ricorso presentato avverso l'ordinanza con cui la Presidente della regione Calabria amplia le possibilità di esercizio della libertà d'impresa, autorizzando la riapertura di attività produttive (servizi di ristorazione e agriturismi) non contemplate dal DPCM del 26 aprile 2020 (riferito invece al solo settore manifatturiero ed edilizio).

Il provvedimento regionale è prevedibilmente annullato<sup>72</sup>; pur lasciando emergere il disagio di territori meno colpiti dal *virus* di fronte a misure che restringono in modo uniforme le attività produttive sull'intero territorio nazionale è infatti adottato in carenza assoluta di potere, perché la 'riapertura' delle attività prese in considerazione dall'ordinanza è vietata fino al successivo 17 maggio.

La vicenda concreta, in quanto evidenzia il malessere delle Regioni di fronte alla centralizzazione del potere di gestione dell'emergenza, consente tuttavia di guardare in una luce diversa i decreti-legge successivamente emanati e in particolare il d.l. 16 maggio 2020 n. 33, che disciplina l'avvio di una nuova fase<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Cfr. l'art. 3, comma 1 del d.l. n. 19/2020. Tale potere è poi rilegittimato dal d.l. n. 33/2020.

<sup>71</sup> Mi riferisco al periodo che va dall'entrata in vigore del d.l. n. 19/2020 alla cessazione dell'efficacia del DPCM 26 aprile 2020 (il cui periodo di vigenza era compreso tra il 3 e il 17 maggio 2020).

<sup>72</sup> Si tratta invero dell'annullamento parziale dell'ordinanza, cfr. TAR Calabria, Catanzaro, sez. III, 9 maggio 2020, n. 841.

<sup>73</sup> È il d.l. 16 maggio 2020, n. 33 (conv. in l. n. 74/2020) contenente misure applicabili dal 18 maggio al 31 luglio 2020. Gli effetti dello stesso sono successivamente prorogati; prima dal d.l. 31 luglio 2020, n. 83 fino al 15 ottobre 2020 e, in seguito alle delibere del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020 e del 13 gennaio 2021 (entrambe di proroga dello stato di emergenza nazionale), prima fino al 31 gennaio 2021 (proroga re-

Il primo dei decreti-legge della c.d. ‘fase 2’ presenta infatti alcune ambiguità, giacché per un verso ‘stabilizza’ il riparto di attribuzioni previsto dal decreto-legge n. 19<sup>74</sup>, per l’altro legittima nuovi poteri regionali<sup>75</sup>.

L’art. 1, comma 16 del d.l. n. 33/2020 stabilisce infatti che, in considerazione delle esigenze dei territori, l’esercizio del potere di ordinanza regionale possa avvenire *anche in deroga* ai DPCM statali in vigore, tanto per adottare misure *ampliative* quanto per imporre misure più *restrittive*, purché sia informato preventivamente il Ministro della Salute in relazione all’andamento della situazione epidemiologica<sup>76</sup>.

La formulazione della norma rimane così pericolosamente sospesa tra una gestione centralizzata dell’emergenza (finora faticosamente portata avanti) e l’aspirazione alla differenziazione<sup>77</sup>; non solo perché – nell’intento di ampliare il margine di intervento degli organi regionali – si attribuisce al (solo) Presidente della regione il potere di adottare misure *ampliative* che sembrano esorbitare dalla gestione dell’emergenza, ma in quanto – «nelle more di decreti del Presidente del Consiglio e tenuto dell’andamento della situazione epidemiologica» – le Regioni sembrano poter decidere senza subire il limite, finora esplicitato dall’art. 3, comma 1, d.l. n. 19/2020, delle attività di competenza regionale.

Gli effetti della nuova disciplina emergono durante l’estate quando, in seguito alla prima proroga dello stato di emergenza<sup>78</sup>, so-

cepita dal d.l. 7 ottobre 2020, n. 125), poi fino 30 aprile 2021 (proroga anch’essa recepita con d.l. 14 gennaio 2021 n. 2).

<sup>74</sup> Cfr. art. 1, comma 16, d.l. 16 maggio 2020, n. 33 (conv. in l. 14 luglio 2002, n. 74).

<sup>75</sup> Cessano infatti di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all’interno del territorio regionale in virtù del d.l. n. 19 e rimangono vietati gli spostamenti tra regioni (analogamente agli spostamenti da e per l’estero) solo fino al 2 giugno 2020, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o per motivi di salute, cfr. art. 3, comma 1, d.l. 16 maggio 2020, n. 33 (conv. in l. 14 luglio 2002, n. 74).

<sup>76</sup> Successivamente, con il d.l. 7 ottobre 2020, n. 125, tale previsione è modificata e si ritorna (quasi) alla scelta preesistente, con possibilità per le Regioni di adottare misure più restrittive, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti da tali decreti e d’intesa, col Ministro della Salute, anche ampliative.

<sup>77</sup> Sul «pluralismo anti-pandemia», in senso critico, di recente, S. CASSESE, *Sull’epidemia lo Stato conta più delle Regioni*, in *Corr. della Sera* del 17 gennaio 2021.

<sup>78</sup> La proroga è disposta fino al 15 ottobre 2020 (v. nota 73).

praggiungono nuovi provvedimenti che, facendo leva sul requisito dell'urgenza (*estrema*), impongono ai cittadini che rientrano da alcuni Stati sul territorio regionale obblighi non previsti dal d.l. n. 19<sup>79</sup>.

Emblematiche l'ordinanza del 12 agosto 2020 della Regione Calabria e l'ordinanza n. 84 del 13 agosto 2020 della Regione Veneto, non impugnate dal Governo in quanto sostanzialmente coeve alle previsioni (identiche) contenute nell'ordinanza del Ministro della salute del 12 agosto 2020<sup>80</sup>, ma emanate in carenza di potere (come lo stesso provvedimento statale), vista l'assenza della misura imposta dall'elenco contenuto nella fonte primaria che, ammettendo l'adozione di misure restrittive della libertà di circolazione, non sembra consentire l'imposizione di obblighi incidenti sulla libertà individuale<sup>81</sup>.

Oggetto di ricorso governativo sono invece le ordinanze della regione Sicilia e Sardegna in quanto invasive di ambiti di competenza statale<sup>82</sup>; la prima perché dispone un ordine di sgombero immediato degli *hotspot* e dei centri di accoglienza dei migranti con contestuale ricollocamento in altri centri fuori dall'isola (motivando con l'impossibilità di mantenere le misure sanitarie precauzionali di prevenzione dei contagi in tali luoghi); la seconda perché volta ad introdurre 'di fatto' un obbligo per i viaggiatori in arrivo in Sardegna consistente nella presentazione del certificato di negatività sierologica al COVID-19, da effettuarsi entro le 48 ore precedenti ovvero successive al viaggio.

Le decisioni di annullamento dei TAR territorialmente compe-

<sup>79</sup> Mi riferisco all'obbligo di sottoporsi (laddove non lo avessero eseguito nelle 72 ore antecedenti al rientro in patria) al tampone antigenico o molecolare nelle 48 successive al rientro da Croazia, Grecia, Repubblica di Malta o Spagna presso l'ASP territorialmente competente.

<sup>80</sup> In G.U. del 13 agosto 2020, n. 202.

<sup>81</sup> Mi sembrano invece legittime le ordinanze adottate nel Lazio (ord. n. 62 del 2 ottobre 2020), in Campania (ord. 24 settembre 2020), Calabria (ord. 25 settembre 2020) e Sicilia (ord. 27 settembre 2020) che, imponendo, fino a nuova disposizione, di indossare la mascherina all'aperto durante l'intera giornata, hanno in realtà 'anticipato' la scelta operata da un successivo DPCM (13 ottobre 2020 su cui ritornerò a breve). Intervenendo con riguardo a fattispecie lasciate scoperte dal DPCM in vigore ma attingendo al novero delle misure previste dal d.l. n. 19/2020 tali misure sembrano conformi al quadro normativo vigente.

<sup>82</sup> Il riferimento è all'ordinanza del Presidente della regione Sicilia 22 agosto 2020, n. 33 e del Presidente della regione Sardegna, 11 settembre 2020, n. 43.



tenti sono condivisibili; l'ordinanza siciliana, pur dichiarando finalità di tutela della salute in conseguenza del dilagare dell'epidemia nel territorio regionale, lede chiaramente la competenza dello Stato in materia di organizzazione e gestione del fenomeno migratorio sul territorio italiano<sup>83</sup>, mentre il provvedimento del Presidente della regione Sardegna, imponendo ancora una volta, obblighi non previsti da norme primarie, è in contrasto evidente con la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. per l'imposizione di prestazioni personali.

In prospettiva analoga può guardarsi all'ordinanza del presidente della regione Lazio, che impone ad alcune categorie di cittadini, sempre senza fondamento legislativo, l'obbligo di aderire alla campagna di vaccinazione anti-influenzale per la stagione invernale 2020-21<sup>84</sup>.

È vero che il comma 16 dell'art. 1, d.l. n. 33/2020 autorizza le Regioni a introdurre misure più restrittive rispetto a quelle statali, ma il confine della competenza regionale rimane insuperabile e certamente non consente di imporre un obbligo in materia di vaccinazioni che, in ragione di quanto previsto dall'art. 32 Cost., sottende una riserva di legge statale.

Anche in questo caso, una rapida lettura di alcune fondamentali pronunce della Corte costituzionale avrebbe dovuto dissuadere dall'adozione del provvedimento, giacché risulta da tempo chiarito che il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica<sup>85</sup>, dev'essere garantito in condizione di eguaglianza nel Paese<sup>86</sup>, attraverso una legislazione generale dello Stato basata su indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale<sup>87</sup>.

<sup>83</sup> Il titolo di intervento dello Stato è nell'art. 117, comma 2, lettera *b*), Cost.

<sup>84</sup> L'ordinanza è la n. Z00030 del 17 aprile 2020, sospesa in via cautelare il 10 agosto successivo e annullata dal TAR Lazio nel mese di ottobre, cfr. TAR del Lazio, sez. III-*quater*, 2 ottobre 2020, nn. 10047 e 10048; e ancora TAR del Lazio, sez. III-*quater*, 16 ottobre 2020, n. 10587.

<sup>85</sup> Così Corte costituzionale sentenze nn. 282 del 2002, 338 del 2003 e 169 del 2017.

<sup>86</sup> Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 268/2017.

<sup>87</sup> Cfr. almeno Corte costituzionale, sentenze nn. 307/2003, 331/2003 e 166/2004 e, in base a queste pronunce, TAR, Calabria, Catanzaro, Sezione I, 15 settembre 2020, n. 1462, in cui è possibile leggere: «Se è vero che il confine tra le terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base di acquisizioni scientifiche e sperimentali è determina-

Parimenti problematico si presenta infine il decreto adottato il 9 settembre 2020 dal Presidente della regione Piemonte, n. 95 che, imponendo alle scuole l'obbligo di effettuare la misurazione della temperatura corporea degli alunni prima dell'ingresso in classe, si presenta come integrativo delle disposizioni del DPCM 7 settembre 2020<sup>88</sup>.

L'ordinanza statale prevedeva invero il «coinvolgimento delle famiglie nell'effettuare il controllo della temperatura corporea dei bambini/studenti *a casa* 'prima' di recarsi al servizio educativo dell'infanzia o scuola»<sup>89</sup> e non l'imposizione di un obbligo in capo alle istituzioni scolastiche; l'atto regionale dispone diversamente e, forzando l'incerta linea di confine tra misure che sviluppino ulteriormente scelte dello Stato e misure innovative, prescrive un vero e proprio obbligo.

Il TAR territorialmente competente conferma in quest'occasione gli effetti del provvedimento, a dimostrazione dell'assoluta centralità acquisita dal giudice amministrativo nella ridefinizione del rapporto tra Stato e Regioni, ma anche dell'imprevedibilità degli orientamenti giurisprudenziali in un momento così difficile<sup>90</sup>.

##### 5. *Le ordinanze regionali nel sistema delle fasce di rischio*

L'introduzione delle fasce di rischio segna, infine, unitamente all'ulteriore proroga dello stato di emergenza disposta in ragione dell'evolvere della curva epidemiologica, l'esplosione delle ordinanze regionali impositive di *ulteriori* misure<sup>91</sup>.

zione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia (Corte costituzionale, sentenza n. 169/2017), a maggior ragione e anche per ragioni di eguaglianza, deve essere riservato allo Stato – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. il compito di qualificare come obbligatorio un trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili», cfr. da ultimo (con riguardo ad un'ordinanza regionale sulla vaccinazione anti-influenzale obbligatoria di contenuto analogo all'ordinanza del Lazio),

<sup>88</sup> A propria volta, il DPCM indicato nel testo è di proroga e integrazione del precedente DPCM 7 agosto 2020.

<sup>89</sup> Così l'allegato 21, inserito nel DPCM 7 agosto 2020 dal successivo DPCM del 7 settembre.

<sup>90</sup> Cfr. TAR Piemonte, sentenza 17 ottobre 2020, n. 647.

<sup>91</sup> Il decreto-legge che dispone il prolungamento dello stato di emergenza fino al 31 gennaio 2021 è il d.l. 7 ottobre n. 125 in attuazione del quale intervengono il DPCM

La seconda proroga dello stato di emergenza, disposta con delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020, ai sensi dell'art. 24, comma 1 del *Codice della protezione civile*, viene recepita dal coevo d.l. 7 ottobre 2020 n. 125 e comporta l'estensione dei termini di efficacia dei decreti-legge emanati durante le 'fasi 1 e 2' fino al 15 ottobre 2020<sup>92</sup>.

Il primo decreto-legge del mese di ottobre si segnala per il drastico ridimensionamento della possibilità per le Regioni di adottare misure ampliative, da questo momento ammesse «nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute»<sup>93</sup>.

La recrudescenza della pandemia è sentita come imminente; nuove misure stanno per essere adottate e, attraverso l'inserimento di due controversi commi nell'art. 1 del d.l. n. 33 del 2020, saranno differenziate in ragione della collocazione delle Regioni in diverse fasce di rischio.

L'art. 19-*bis* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (conv. in l. n. 176 del 2020) intitolato «*Misure in materia di salute e sicurezza e altre disposizioni urgenti*» (inserendo il comma 16-*bis* nell'art. 1 del decreto-legge) prevede che il Ministero della salute, con frequenza settimanale, pubblica i risultati del monitoraggio dei dati epidemiologici<sup>94</sup> e che, *con propria ordinanza, sentiti i Presidenti delle regioni*

13 ottobre 2020 e, in seguito, i DPCM del 3 novembre (la durata dei provvedimenti è ora pari a trenta giorni ma può essere estesa ad un massimo di cinquanta ai sensi del d.l. 158 del 2 dicembre 2020).

<sup>92</sup> Così può leggersi nel virgolettato contenuto nel Preambolo del decreto-legge ricordato nel testo, conv. con modificazioni dalla l. 27 novembre 2020, n. 159: «i termini di cui all'articolo 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74 e al decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 settembre 2020, n. 124». Sul valore di garanzia del coinvolgimento del Parlamento scaturente dalla correlazione tra proroghe dello stato di emergenza ed estensione dei termini di efficacia dei decreti-legge disciplinanti le misure di contenimento della diffusione del virus, v. inoltre U. DE STERVO, *Il contenimento di Covid-19*, cit., 34, e nota 76 (per indicazioni puntuali degli atti di riferimento).

<sup>93</sup> Così l'art. 1, comma 2, lett. a) del d.l. 7 ottobre 2020 n. 125.

<sup>94</sup> La pubblicazione avviene nel sito internet istituzionale del Ministero e i dati sono comunicati ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Il monitoraggio dei dati è a propria volta disciplinato dal decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 2 maggio 2020.

*interessate, può individuare, «sulla base dei dati in possesso ed elaborati dalla cabina di regia di cui al decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020 in coerenza con il documento in materia di ‘Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale’», sentito altresì sui dati monitorati il Comitato tecnico scientifico di cui all’ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020, «una o più regioni nel cui territorio si manifesta un più elevato rischio epidemiologico e in cui, conseguentemente, si applicano le specifiche misure individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri tra quelle di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, aggiuntive rispetto a quelle applicabili sull’intero territorio nazionale».*

Le ordinanze statali che dispongono l’applicazione di un certo gruppo di misure alle Regioni collocate nelle diverse fasce di rischio sono efficaci per un periodo minimo di quindici giorni, salvo che dai risultati del monitoraggio risulti necessaria l’adozione di misure più rigorose; esse vengono comunque meno allo scadere del termine di efficacia dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base dei quali sono adottate, con possibilità di reiterazione.

L’Italia ‘a colori’ – com’è stata talora definita in gergo giornalistico – origina da queste previsioni e viene ulteriormente precisata attraverso l’inserimento nella legge di conversione del decreto-legge<sup>95</sup>, dell’art. 1-*quinquies* che, inserendo nell’art. 1 del d.l. n. 33/2020 il comma 16-*ter* prevede che «L’accertamento della permanenza per quattordici giorni in un livello di rischio o scenario inferiore a quello che ha determinato le misure restrittive, effettuato ai sensi del comma 16-*bis*, come verificato dalla cabina di regia, comporta l’applicazione, per un ulteriore periodo di quattordici giorni, delle misure relative allo scenario immediatamente inferiore, salvo che la cabina di regia ritenga congruo un periodo inferiore».

È infine ammesso che, con ordinanza del Ministro della salute, adottata d’intesa con i Presidenti delle regioni interessate, in ragione dell’andamento del rischio epidemiologico<sup>96</sup>, possa essere in ogni

<sup>95</sup> È la l. n. 137 del 2020.

<sup>96</sup> In ordine al rischio epidemiologico il decreto-legge prevede che lo stesso sia certificato dalla cabina di regia di cui al decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020.

momento prevista, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, l'esenzione dall'applicazione delle misure di cui al secondo periodo».

Si lascia così intravedere non solo una distinzione 'per colori' del territorio nazionale ma un'ulteriore, possibile modulazione delle misure all'interno della fascia di rischio corrispondente, con tutto quanto può derivarne in termini di differenziazione/adequatezza dei provvedimenti adottati ma anche sul versante del grado di confusione per i cittadini<sup>97</sup>.

Senonché, mentre la lettura di queste disposizioni conferma la gestione centralizzata del rischio sanitario, in virtù della quale le Regioni sono tenute a 'collaborare' con lo Stato attraverso una continua e corretta trasmissione dei dati richiesti dal Ministero della salute, in modo da garantire «lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali»<sup>98</sup>, il controverso *comma 16* dell'art. 1, d.l. n. 33 del 2020, in quanto legittimante *misure derogatorie più restrittive* rispetto a quelle disposte con DPCM, continua ad alimentare una vivace dialettica con lo Stato.

In verità, il tenore letterale della disposizione sarebbe chiarissimo, giacché tale possibilità non deriva dalla titolarità di una competenza regionale ma, in quanto presuppone che venga accertato l'andamento della situazione epidemiologica sul territorio – in applicazione di criteri «stabiliti con decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020» – e comunque limitando l'adozione delle ordinanze regionali al periodo che precede l'emanazione di DPCM, previa informazione del Ministro della salute, sottende una competenza dello Stato.

Ciononostante, anche in seguito all'emanazione del primo DPCM attuativo del d.l. n. 27 ottobre 2020, n. 137 (il DPCM 3 novembre 2020)<sup>99</sup>, non poche Regioni si avvalgono del potere di ordi-

<sup>97</sup> L'articolo si conclude inoltre prevedendo che «I verbali del Comitato tecnico scientifico e della cabina di regia di cui al presente articolo sono pubblicati per estratto in relazione al monitoraggio dei dati nel sito internet istituzionale del Ministero della salute. Ferma restando l'ordinanza del Ministro della salute del 4 novembre 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 276 del 5 novembre 2020, i dati sulla base dei quali la stessa è stata adottata sono pubblicati entro tre giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione».

<sup>98</sup> Così l'art. 1, comma 16, d.l. 16 maggio 2020, n. 33.

<sup>99</sup> Il DPCM citato è poi sostituito del DPCM 3 dicembre 2020 che a propria volta

nanza in materia sanitaria per introdurre politiche emergenziali autonome (*recte*: regole non concordate)<sup>100</sup>, che talvolta incidono sullo *standard minimo* di garanzia dei diritti previsto nelle zone con rischio epidemiologico elevato<sup>101</sup>.

Il meccanismo innescato da tali iniziative rivitalizza così il contenzioso sulle competenze, scaricando ancora una volta sul giudice amministrativo il compito di risolvere contese che, conseguenti alle disarmonie tra atti dello Stato e ordinanze regionali, evidenziano i li-

viene sostituito dal DPCM del 14 gennaio 2021 (al momento in vigore) attuativo anche del d.l. n. 172 del 2020, il c.d. decreto Natale, e dei dd.l. n. 1 e 2/2021.

<sup>100</sup> Mi limiterò pertanto a ricordare l'ordinanza del Presidente della Regione Abruzzo (ordinanza n. 106 dell'11 dicembre 2020) che dopo la collocazione in 'zona rossa' dispone l'inserimento della regione nella fascia di rischio intermedia (arancione), così da autorizzare la riapertura di scuole ed esercizi commerciali. Il Presidente del TAR Abruzzo decide in sede cautelare monocratica, di sospendere il provvedimento giacché sussiste «un preciso interesse giuridicamente tutelato delle amministrazioni statali ricorrenti alla sospensione di un provvedimento che lede direttamente una prerogativa esclusivamente spettante alle amministrazioni statali in base a inequivocabili norme di legge». L'Abruzzo ritorna pertanto in zona rossa ma solo per pochi giorni; il Ministro della salute firma infatti, sempre in data 11 dicembre, un'ordinanza che dal 13 dicembre dispone la collocazione in zona arancione della regione in discorso. A tale caso può affiancarsi la vicenda dell'approvazione in forma di legge di una decisione analoga finalizzata a paralizzare l'efficacia di un difforme DPCM e sospesa in via cautelare, su ricorso del Governo dalla Corte costituzionale (ord. n. 4/2021). È la legge regionale della Val d'Aosta, 9 dicembre 2020 n. 11 che, prevedendo misure di contenimento del contagio meno rigide rispetto a quelle statali, con la riapertura delle attività produttive, commerciali e sportive (inclusi gli impianti da sci), comporta la proposizione di due ricorsi da parte del Governo. Il primo è proposto dinanzi al giudice amministrativo, unitamente alla domanda di sospensione cautelare degli effetti dell'atto applicativo della legge; il secondo, alla Corte costituzionale, consegue al mancato accoglimento dell'istanza cautelare da parte del Presidente del TAR competente in quanto questo prefigura l'impugnativa della legge 'madre'. Sull'istanza di sospensione cautelare della legge si è pronunciata (accogliendola per la prima volta), la Corte costituzionale il 14 gennaio 2021, anticipando in una certa misura, la decisione sul merito (l'udienza si è svolta il 23 febbraio 2021 e il comunicato stampa del giorno successivo conferma l'avvenuto accoglimento parziale del ricorso) chiarisce che le misure di contenimento disciplinate dal d.l. n. 19/2020 e via via prorogate rientrano nella competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. q), Cost. e che l'allocazione delle competenze attuative segue necessariamente la dimensione dell'emergenza.

<sup>101</sup> È il caso dell'ordinanza emanata in Calabria che, disponendo una chiusura generalizzata, estende la c.d. didattica a distanza anche alla scuola primaria (eventualità non prevista neppure nelle zone a rischio epidemiologico elevato) e che per questo sospende con decreto monocratico del TAR Calabria, Catanzaro, 8 gennaio 2021, n. 2., confermato da Consiglio di Stato, Sezione III, 11 gennaio 2021, n. 8.

miti scaturenti dall'assenza di una visione condivisa circa le modalità di gestione di un'emergenza nazionale<sup>102</sup>.

I casi sono numerosi e fornirne una sintesi darebbe vita a una cronaca comunque corposa visto l'attivismo dei Governatori regionali; non ne discenderebbe tuttavia un'alterazione delle coordinate di fondo del nostro discorso che si orienta, a questo punto, a formulare alcune considerazioni sull'incidenza ascrivibile ai provvedimenti emergenziali del Governo sul versante di una stabile ridefinizione dei rapporti tra Stato e Regioni<sup>103</sup>.

#### 6. *(Segue) Riflessioni interlocutorie ai confini di un'emergenza 'ordinaria'*

Gli atti normativi primari e secondari emanati per affrontare le c.d. Fasi 2 e 3 della pandemia dettano misure che, in quanto relative non solo all'organizzazione sanitaria (con l'obiettivo di garantire livelli di assistenza adeguati)<sup>104</sup>, ma anche alla garanzia dello «svolgimento

<sup>102</sup> Non stupisce, vista la delicatezza delle questioni affrontate, che il giudice amministrativo per assicurare il controllo del Consiglio di Stato su atti fondamentali di governo dell'emergenza, si avvalga anche di poteri non previsti dal decreto-legge che disciplina in modo specifico lo svolgimento del processo amministrativo in periodo di pandemia (d.l. n. 18/2020). Mi riferisco alla riconosciuta (in via pretoria) ammissibilità dell'appello avverso i decreti monocratici emessi durante la fase cautelare dal Presidente del TAR, su cui subito, A.M. SANDULLI, *Sugli effetti pratici dell'applicazione dell'art. 84 d.l. n. 18 del 2020 in tema di tutela cautelare: l'incertezza del Consiglio di Stato sull'appellabilità dei decreti monocratici*, in *Federalismi.it. Osservatorio emergenza Covid-19*, 13 marzo 2020, in *www.federalismi.it*; in senso critico, tuttavia, A. VUOLO, *op. ult. cit.*, specie 105-106.

<sup>103</sup> Da ultimo anche il decreto-legge 13 marzo 2021, n. 30, che avrebbe dovuto segnare un 'cambio di passo' nella gestione dell'emergenza, arginando le ordinanze regionali, consente, in base all'art. 1, co. 3, l'adozione di misure più restrittive a livello territoriale, per aggravare le misure di contenimento e prevenzione del contagio previste per la zona rossa. Tale scelta risulta confermata dall'art. 1, co. 5 del d.l. 1 aprile 2021, n. 44, che tuttavia circoscrive l'esercizio del potere nelle «province in cui l'incidenza cumulativa settimanale dei contagi è superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti; b) nelle aree in cui la circolazione di varianti di SARS-COV.2 determina alto rischio di diffusività o induce malattia grave».

<sup>104</sup> Emblematica la disciplina dettata dall'art. 2, comma 8 del d.l. n. 34/2020 (c.d. decreto *Rilancio*) con riguardo all'*iter* di approvazione del piano regionale di organizzazione dell'assistenza ospedaliera e dell'assistenza territoriale (che perpetua per questo aspetto la scelta operata in uno dei primi decreti-legge della pandemia, il n. 14/2020 poi abrogato).

in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali»<sup>105</sup> e in genere ad una vasta congerie di interventi a sostegno del tessuto economico<sup>106</sup>, pongono la questione dei limiti di un intervento statale palesemente riduttivo delle competenze regionali senza garantire un coinvolgimento adeguato degli enti interessati<sup>107</sup>.

Il dibattito sull'inserimento in Costituzione di nuove clausole di omogeneità muove da queste premesse e prospetta, com'è noto, la previsione di una clausola di supremazia che consenta al legislatore statale di intervenire anche in materie di competenza regionale, ma all'esito di un parere reso dalla Conferenza Stato-Regioni<sup>108</sup>.

Tale proposta suscita invero perplessità, non solo perché condizionata dal contesto degli ultimi mesi, ma in quanto la formalizzazione di soluzioni puntuali in questa direzione si presta a non univoca utilizzazione e non è di per sé maggiormente garantista dell'autonomia degli enti territoriali<sup>109</sup>.

<sup>105</sup> Questo l'*incipit* dell'art. 1, comma 16, d.l. 16 maggio 2020, n. 33.

<sup>106</sup> Interventi adottati sin dal d.l. n. 9 del 2020.

<sup>107</sup> Gli atti dello Stato ridimensionano infatti la competenza delle Regioni in nome di un'azione di coordinamento spesso carente sul piano del contraddittorio relativo ai dati elaborati e utilizzati e su quello del coinvolgimento di Regioni e Province autonome (della discussione su questo aspetto e dell'avvenuto accoglimento delle istanze regionali dà conto il preambolo del DPCM 3 novembre 2020). Alla luce del procedimento delineato dagli artt. 2 e 3 del DPCM 3 novembre 2020, le Regioni partecipano direttamente alla cabina di regia istituita dal D.M. 30 aprile 2020, ma le ordinanze del Ministro della salute che collocano ciascuna regione in una data fascia di rischio sono emanate semplicemente *sentiti* i Presidenti delle regioni interessate. Né può tacersi l'importanza di una riflessione sul punto, visti gli effetti stabili che la disciplina della ripartenza delle attività economiche, produttive e sociali è suscettibile di produrre nel tempo in ragione di quanto previsto dal decreto-legge n. 33 del 2020 che tali attività sottopone al «rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome *nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida adottati a livello nazionale*», così l'art. 1, comma 14 del d.l. 16 maggio 2020, n. 33. Resta ferma, inoltre, ai sensi dell'art. 1 comma 16 del d.l. n. 33/2020, la possibile riattivazione delle misure attuative dell'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020.

<sup>108</sup> Per un'analisi puntuale dei progetti di riforma costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 116 e 117 Cost. depositati alla Camera dei Deputati e al Senato, ancora F. BILANCIA, *op. ult. cit.*, 353 ss.

<sup>109</sup> Ciò soprattutto in relazione alla definizione dei diversi ruoli e della differente gradazione della partecipazione delle Conferenze alla determinazione delle scelte e all'adozione degli atti che implicino la collaborazione tra i diversi livelli di governo. Oc-



Convegno ovviamente con quanti sottolineano che l'incremento della conflittualità con lo Stato dimostra gli effetti del mancato coinvolgimento delle regioni nelle scelte di governo della pandemia; credo tuttavia che gli atti normativi di livello primario e secondario adottati in questa fase, in quanto ispirati da una logica emergenziale, si collochino al di fuori della dialettica ordinaria tra Stato ed enti territoriali, in quanto finalizzati a garantire l'attuazione di misure uniformi sull'intero territorio nazionale.

La questione della ridefinizione delle sfere di competenza statali e regionali con riguardo ad oggetti per i quali l'intreccio di materie è particolarmente complesso rimane insomma, per un verso, irrisolta, per altro aspetto esorbitante dalla discussione sui poteri emergenziali del Governo, acquisendo semmai rilievo in relazione al 'dopo COVID'; non solo per testare gli spazi di intervento di Regioni ed enti territoriali in ambiti quali il diritto dell'economia regionale o in materia di autonomia finanziaria, ma per evitare che la giurisdizionalizzazione dei conflitti si cristallizzi come metodo dominante per la definizione delle controversie tra i diversi livelli di governo<sup>110</sup>.

È comprensibile che durante la fase acuta di una crisi sanitaria ma anche economica e sociale, alcune materie divengano oggetto di contesa e che su questa premessa atti dello Stato e delle Regioni si susseguano, ciascun ente rivendicando la competenza a disporre<sup>111</sup>.

corre inoltre considerare la ridondanza per sovrapposizione della clausola eventualmente inserita con la disciplina di cui all'art. 120 della Costituzione. Per altro verso, gli ambiti materiali di esercizio della funzione legislativa statale in caso di attivazione della clausola di supremazia sembrano troppo ampi e lasciano sopravvivere il dubbio che questa modalità di correzione dei limiti formalistici rappresentati dalla rigidità dei confini materiali degli elenchi competenziali di cui all'art. 117 della Costituzione, in luogo di un'istanza di flessibilizzazione, rischi di cristallizzare un ancor più rigido processo di centralizzazione di interi corpi materiali, una volta che la clausola sia stata attivata con successo, cfr. F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali*, cit., 335 ss.

<sup>110</sup> Così anche la recente ordinanza n. 4/2021 della Corte costituzionale (di sospensione cautelare della legge approvata dalla Regione Valle d'Aosta), riguardante tuttavia un conflitto tra lo Stato e una regione ad autonomia speciale. L'accoglimento del conflitto nel merito risulta dal comunicato stampa del 24 febbraio 2020 della Corte costituzionale e ribadisce che le misure di contenimento adottate dai decreti-legge ricordati nel testo sono fondate sulla potestà esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale.

<sup>111</sup> Ciò ha indotto il Governo a fare ricorso perfino a strumenti creativi di uniformazione (si pensi alla predisposizione di uno schema di ordinanza-tipo da parte del Ministro della salute).

Non è tuttavia plausibile che la risposta ‘ordinaria’ alle criticità messe in luce dalla pandemia risieda nel ricorso continuo al giudice amministrativo o costituzionale.

Le recenti proposte di riforma costituzionale sottendono probabilmente quest’esigenza e muovono dall’intento di chiarire l’assetto dei rapporti tra Stato ed enti territoriali, in quanto ritengono insufficienti i meccanismi attualmente operanti a tutela dell’unità, in particolare la presenza di alcuni titoli di intervento esclusivi in capo al legislatore statale che, utili ad escludere la competenza regionale in caso di parallelismo tra potestà legislativa e potestà amministrativa (come nelle regioni a statuto speciale), non sembrano del tutto conferenti se riferiti ai rapporti tra Stato e regioni ad autonomia ordinaria<sup>112</sup>.

Senonché, in quanto ipotizzano la costituzionalizzazione di una sede di raccordo tra Stato e Regioni (individuata nella Conferenza Stato-Regioni), unitamente all’inserimento di una clausola di supremazia, tali proposte formalizzano una soluzione rigida, destinata ad incidere stabilmente non sull’esercizio delle competenze regionali ma *sull’estensione* di queste<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> La diffusione repentina e impietosa della pandemia ha infatti messo a nudo i limiti di una riforma in cui non solo gli elenchi di materie risultano il prodotto di una contrattazione tra enti indipendente da un’analisi razionale delle funzioni amministrative retrostanti, ma il concreto impiego dei meccanismi di raccordo previsti in via di legislazione ordinaria è affidato alla buona volontà delle forze politiche. I limiti dell’attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa sono emersi in modo evidente in questa occasione; come è stato più volte ribadito a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, in tale ipotesi, l’attrazione di una competenza al livello di governo centrale dev’essere bilanciata dall’applicazione del principio di leale collaborazione (definito dalla Presidente della Corte costituzionale – oggi Emerita – M. CARTABIA, *Relazione della Presidente Marta Cartabia sull’attività del 2019*, 28 aprile 2020, 26, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), «risvolto istituzionale della solidarietà») che non è soddisfatto dalla semplice acquisizione di un parere, ma reclama una previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

<sup>113</sup> Vedi per esempio, A. S., d.d.l. Cost. n. 1825, assegnato in data 22 maggio 2020 alla I Commissione referente, in quanto contenente la proposta di formalizzare una clausola di supremazia attivabile con l’approvazione di una legge dello Stato incidente in materie di competenza regionale nel caso siano in gioco interessi unitaria. Oltre a sovrapporsi alla previsione dell’articolo 120 Cost. relativa al potere sostitutivo del Governo (che sembra doversi confinare a singoli episodi di inerzia, o mancato, parziale, non corretto esercizio di una propria attribuzione da parte di un organo della Regione), crea le premesse per una riappropriazione della potestà legislativa da parte dello Stato difficilmente retrocedibile.

Diversamente, una lettura attenta delle singole disposizioni attributive di competenze, limiti reciproci e sfere di attribuzione statali e regionali consente di ipotizzare soluzioni sulla base di strumenti già previsti, suggerendone semmai un'adeguata attuazione.

Lo sguardo prestato allo stato attuale delle relazioni istituzionali tra lo Stato e le Regioni, sebbene condizionato dalle vicende recenti della gestione dell'emergenza, consente insomma di ribadire che l'obiettivo che un intervento dello Stato dovrebbe avere nel proprio orizzonte in via ordinaria, quando insorgono interferenze con le competenze regionali, è quello del coordinamento in senso proprio, nelle sedi istituzionali formalizzate dal legislatore ordinario e valorizzabili alla luce della valenza procedimentale del principio di sussidiarietà.

Quanto accaduto negli ultimi mesi induce ovviamente a interrogarsi su 'chi' potrà prendere sul serio il ruolo del Governo in funzione di indirizzo e coordinamento, ascrivendo adeguato rilievo alla formalizzazione dei poteri delle amministrazioni centrali e periferiche in regole predefinite e al conseguente rispetto, all'atto dell'esercizio delle competenze, di quanto previsto con riguardo al contenuto degli atti e delle attività imputati a ciascun ente<sup>114</sup>.

Né possono tacersi le difficoltà sottese all'elaborazione di una *visione organica* delle politiche di settore, in un ordinamento contraddistinto da un Parlamento largamente emarginato dall'elaborazione delle scelte strategiche per il Paese e da un sistema dei partiti da tempo destrutturato.

Credo tuttavia che un'ordinata ricostruzione del sistema delle fonti del diritto possa costituire un buon punto di partenza; al fine di garantire che gli interventi dello Stato e quelli degli enti territoriali si muovano nel rispetto delle proprie competenze e per rilegittimare l'azione del Governo che tuteli, anche attraverso l'autodeterminazione delle collettività locali, un interesse nazionale condiviso.

### *Abstracts*

Il saggio indaga la ridefinizione del rapporto Stato-Regioni conseguente agli atti normativi e amministrativi adottati dal Governo per affrontare l'emergenza sanitaria da Covid-19.

<sup>114</sup> In questa prospettiva, potrebbe essere utile il rinnovarsi della riflessione sugli organi e gli atti del coordinamento, muovendo dall'esempio di V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, 1 ss.

In questa prospettiva, evidenza che la deroga temporanea delle norme sulle competenze degli enti territoriali ed il ridimensionamento del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni muovono dalla ritenuta inadeguatezza della legislazione preesistente in materia di poteri contingibili e urgenti del Governo.

I decreti-legge adottati in tempo di pandemia introducono pertanto poteri nuovi che, funzionali ad obiettivi diversi da quelli perseguiti dal Codice della protezione civile, costituiscono esito di un procedimento semplificato, con parziale sacrificio delle prerogative degli enti territoriali.

Dopo aver esaminato l'evoluzione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri attuativi di tali decreti-legge e la reazione ascrivibile ai 'Governatori' regionali attraverso l'esercizio del potere di ordinanza in materia sanitaria (*ex art. 32, l. n. 833/1978*), l'Autrice riflette sugli squilibri istituzionali scaturenti dall'accentramento dei poteri di gestione della pandemia.

In particolare, si sottolinea che il susseguirsi di atti amministrativi statali e regionali ha non solo incrementato lo stato di confusione dei cittadini ma rivitalizzato il contenzioso sulle competenze, scaricando sul giudice amministrativo il compito di risolvere le contese conseguenti.

Il saggio ribadisce pertanto che gli interventi emergenziali in deroga alle competenze degli enti territoriali devono avere carattere temporaneo e che l'obiettivo che lo Stato deve perseguire in via ordinaria è quello dell'indirizzo e coordinamento dell'autonomia degli enti territoriali, valorizzando il significato procedimentale del principio di sussidiarietà nelle sedi istituzionali già previste dal nostro ordinamento.

This paper investigates the restrictions to the local self-government resulting from the measures which were adopted during the Covid-19 health emergency situation.

It highlights that the temporary derogation of local competences and the downsizing of the loyal cooperation between State and Region derives from the inadequacy of the existing emergency powers to deal with a long-term health crisis.

The decrees-laws adopted in times of pandemic introduce new powers which, functional to objectives other than those pursued by

the Civil Protection Code, are the result of a simplified procedure, with some limitations imposed on the local self-government powers.

After examining the evolution of the decrees implemented by the Prime Minister and the executive orders issued by the regional ‘Governors’ as a response, the Author reflects on the institutional imbalance arising from the lack of political dialogue between State and Region.

In particular, the focus is on the succession of state and regional executive orders; on the increased confusion of citizens and on the competences dispute which strengthened the powers of the administrative judge.

Finally, the paper reiterates that the limitations imposed on the local self-government powers must remain temporary, and that the most effective way would be to coordinate local powers, thus enhancing the principle of subsidiarity.